This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

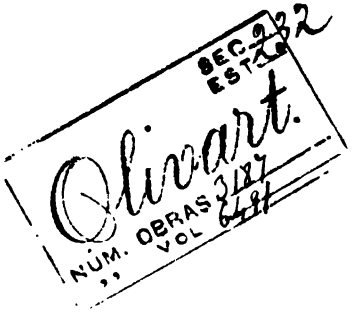
Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

3 2044 097 791 925

54

SEC. 232
EST. 20
Olivart.
NÚM. OBRAS 3187
" VOL 6491



Die Verwaltungslehre.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Erſter Theil.

Zweite Abtheilung.

Zweite durchaus umgearbeitete Auflage.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'ſchen Buchhandlung.
1869.

Die vollziehende Gewalt.

Zweiter Theil.

Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem.

Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Zweite durchaus umgearbeitete Auflage.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.
1869.

Buchdruckerei der J. G. Cotta'schen Buchhandlung in Stuttgart.

Vorrede.

Wenn ſchon der erſte Theil der Vollziehenden Gewalt, das verfaſſungsmäßige Regierungsrecht, eine gründliche Umarbeitung der erſten Auflage enthält, ſo iſt der vorliegende Band beinahe ganz ein neues Werk. Doch habe ich die leitenden Grundgedanken der erſten Arbeit auf allen Punkten feſtgehalten; die Ueberzeugung, daß das Staatsleben und ſein Recht nur durch innige Verbindung der Selbſtverwaltung mit der Regierung recht erfaßt, und in ihren Conſequenzen zu einem wirklich genügenden Syſtem des öffentlichen Rechts ausgebildet werden können, ward mir immer feſter, und ich wage es unbedingt auszuſprechen, daß das künftige Staatsrecht die Scheidung der Regierung und der Selbſtverwaltung als erſte und elementare Grundlage anerkennen wird. Ich weiß recht wohl, daß es bis dahin noch ein weiter Weg iſt; die Tradition des ziemlich unklaren Begriffes vom Staat, der Mangel einer organiſchen Auffaſſung ſeines inneren Weſens, und die ſelbſt in den neueren Staatsrechten, wie bei Bluntſchli und Gerber, noch ſich forterhaltende völlige Nichtberückſichtigung des ganzen Begriffes und Inhalts der Selbſtverwaltung, ſind ſehr dazu geeignet, uns wenig Muth und Hoffnung zu erwecken. Freilich wiſſen wir, daß es ſich hier nicht um dieſe oder jene Kategorie oder Controverſe, ſondern um eine völlige Umgeſtaltung des Staatsbegriffes handelt. Indeſſen haben wir es unternommen, und werden es, ſo weit unſere geringen Kräfte reichen, durchführen. Denn wir ſind jetzt in einer andern Epoche; der Staat iſt ein anderer geworden; er lebt ein anderes Leben um uns, in uns, durch uns; wie können wir das Neue in der alten Weiſe verſtehen und beurtheilen wollen? So möge man der Arbeit des Geiſtes freien Raum geben; iſt ſie berechtigt, wird ſie ſich erhalten, und weiter arbeitend dem weiter Arbeitenden zur Seite ſtehen.

Wer übrigens solche Arbeit unternimmt, der braucht vor allerlei Unbequemlichkeiten nicht zu sorgen. Namentlich geschieht es uns schon wiederholt, daß unsere Auffassungen für unfreisinnig erklärt werden. Wie das möglich ist, das mag Gott wissen. Wenn man unser Werk nicht begriffen hat, wie Gierke (S. 888), der unsere Auffassung vom Vereinswesen offenbar gar nicht versteht, was können wir dafür? Gründlicher ist die Redaktion der Tübinger Vierteljahrsschrift. Der Verfasser der Anzeige von Samuely's Schrift über Ministerverantwortlichkeit preist den „Freimuth" dieses Autors, der die bekannten Ansichten der bisherigen Schriftsteller reproducirt; wir kommen dabei gar übel an; dieser „Freimuth" erscheint dem Recensenten nicht so sehr in der Sache selbst, als in der „Beurtheilung der haarsträubend absolutistischen und oberflächlichen Constructionen der Stein'schen Verwaltungslehre (1. Band)." (1869, 1. Heft, S. 176.) Wie der Mann, der das schrieb, wohl aussieht, wenn wir ihm das Haar gesträubt haben? Und doch hätte er nach Hegels Aesthetik wissen müssen, daß die „höchste Freiheit" weder im Haar, noch in der Tübinger Vierteljahrsschrift, sondern im Humor besteht. Oder hatte er andere Schmerzen? Jedenfalls können wir darüber beruhigt sein, daß, wenn einmal die Tübinger Vierteljahrsschrift für die gesammte Staatswissenschaft von dem umfassendsten systematischen Werke, das je über Staatswissenschaft erschienen ist, Notiz nehmen sollte, wir eine höchst vorurtheilsfreie Besprechung zu gewärtigen haben. Dagegen möge es uns bei dieser Gelegenheit gestattet sein, dem Herrn Verfasser der „Geschichte der Steuern des brittischen Reiches," W. Vocke, unsere volle Achtung für seine treffliche Arbeit auszusprechen. Wir aber danken dem Publikum herzlichst, daß es uns durch diese neue Auflage Gelegenheit geboten hat, uns mit diesen Helden der Breite abzufinden. Wir gestehen, daß wir ganz glücklich wären, wenn uns noch einmal dazu die gleiche Gelegenheit geboten würde.

Der dritte Band, das Vereinswesen, ist ein ganz neues Werk. Wir werden es nächstens dem Publikum übergeben.

Wien, Anfang Mai 1869.

Dr. Lorenz v. Stein.

Inhalt.

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

Seite

I. Begriff und Wesen der freien Verwaltung 3
Die freie Verwaltung in ihrer Scheidung von der Regierung . . 5
II. Der Organismus der freien Verwaltung 11
I. Entwicklung des Begriffs des Verwaltungskörpers im Gegensatz zum Regierungsorgane. (Gränze und Definition desselben. Selbstverwaltung und Vereinswesen als Grundformen der Verwaltungskörper) 11
II. Organische Elemente der persönlichen Einheiten überhaupt, des Verwaltungskörpers insbesondere 17
III. System der (freien) Verwaltungskörper. Die Selbstverwaltung und das Vereinswesen 21
a) Bedeutung des Systems 21
b) System der Selbstverwaltung 23
c) System des Vereinswesens 27
III. Das Rechtssystem der freien Verwaltung 33
1. Die Grundbegriffe. Juristische Persönlichkeit, Autonomie und Oberaufsicht 34
2. Begriff und Recht der juristischen Persönlichkeit 36
a) Entwicklung des Begriffs und der öffentlich-rechtlichen Natur desselben. Die vertragsmäßige und juristische Persönlichkeit 36
b) Die Arten der juristischen Persönlichkeit 45
c) Die Erhebung zur juristischen Persönlichkeit 47
3. Das Rechtssystem der freien Verwaltung. Elemente desselben . . 52
A. Das Verfassungsrecht der freien Verwaltungskörper 54
I. Das innere Verfassungsrecht derselben 54
II. Das staatliche Verfassungsrecht der juristischen Persönlichkeit . 56
B. Das Verwaltungsrecht der freien Verwaltungskörper 58
I. Begriff. Die Competenz und ihr Recht. Unterschied von der Rechtsfähigkeit 58
II. Die Autonomie. Begriff derselben 60
Das System der Autonomie 64
1) Die Autonomie der Vollziehung 64
2) Die Autonomie der eigentlichen Verwaltung 67

Seite

III. Die Oberaufsicht und die oberaufsehende Gewalt 69
A. Begriff und Wesen derselben. Unterschied von Disciplin und Statistik. Gestalt derselben in England, Frankreich und Deutschland 69
B. Das Rechtssystem der Oberaufsicht 79
1) Begriff des Rechts der Oberaufsicht. Der Unterschied zwischen der oberaufsehenden Gewalt und der Verantwortlichkeit in der freien Verwaltung 79
2) Die oberaufsehende Gewalt und ihr Recht 81
a) Begriff derselben 81
b) Das System des Rechts der oberaufsehenden Gewalt . 82
1) Das Recht der Kenntnißnahme und der Anzeige . . 82
2) Das Recht des Befehls und des Zwanges gegen die Verwaltungskörper 85
3) Die Nichtigkeitserklärung, das Verbot, und die Sistirung und Auflösung 86
4) Die Haftung der Regierung für ihre oberaufsehende Gewalt 88
3) Die Verantwortlichkeit und die Haftung in der freien Verwaltung 89
a) Begriff und Bedeutung derselben 89
b) System dieser Rechte 91
1) Die Oeffentlichkeit und die Veröffentlichung . . . 92
2) Die Verantwortlichkeit 94
3) Das Rechtssystem der Haftung. Die individuelle und die öffentlich rechtliche Haftbarkeit 96
Das Princip der Geschichte der freien Verwaltung . . 100

Die beiden Grundformen der freien Verwaltung.

Erste Form.

Die Selbstverwaltung.

I. Die Vertretungen. Begriff und Wesen 110
A. Die freien Vertretungen 112
1) Gesuche, Petitionen und Petitionsrecht 112
2) Gutachten, Vernehmungen (Enqueten) 115
B. Die eigentlichen Vertretungen 117
1) Begriff und Aufgabe 117
2) Räthe. — Die Boards in England. Das System der Conseils in Frankreich. Deutschlands „Räthe“ 118
3) Die Kammern. Handels- und Gewerbekammern 124
II. Die (eigentliche) Selbstverwaltung 127
1. Begriff und Wesen derselben im Allgemeinen 127
Begriff und System der Selbstverwaltungskörper 130

Seite

2. Das Rechtssyſtem der Selbſtverwaltung und ſeine allgemeine Entwicklung bis zur Gegenwart 131
a) Die Elemente dieſes Rechtſyſtems an ſich und der Ausgangspunkt der poſitiven Rechtsbildung 131
b) Die poſitive Rechtsbildung der Selbſtverwaltung. Begriff des hiſtoriſchen Rechts. Erſte Geſtalt: die Selbſtverwaltung der Geſchlechter und der ſtändiſchen Epoche 135
c) Der Uebergang. Zweite Geſtaltung. Weſen und Entwicklung der obrigkeitlichen Vormundſchaft über die Selbſtverwaltung. Die „Privilegien“ und „Statuten“ derſelben 143
d) Das verfaſſungsmäßige Selbſtverwaltungsrecht. (Die Entſtehung der Gemeinde-, Landſchafts- und Körperſchaftsordnungen. Die verfaſſungsmäßige Autonomie der Selbſtverwaltungskörper) 148
3. Die Geſtalt der Selbſtverwaltung in Europa. Das Princip ihrer Geſchichte 153
Englands Selbſtverwaltung. Das eigentliche Weſen des Selfgovernment. Das hiſtoriſche Recht in England. Die Corporation und die Incorporation. Die bye laws. Die visitators 159
Frankreichs Selbſtverwaltung. Das Syſtem der Conseils und die Hierarchie der Selbſtverwaltungskörper 165
Deutſchlands Selbſtverwaltung 172
Das Syſtem der Selbſtverwaltungskörper 179
I. Die Landſchaft 179
1) Begriff und Weſen der Landſchaft 180
2) Die Principien für die Rechtsbildung des Landſchaftsweſens. Das Verhältniß zur Volksvertretung und die hiſtoriſche Rechtsbildung. Das Verhältniß zur Regierung; Begriff der Centraliſation. Die Idee des organiſchen Rechts der Landſchaft 183
3) England. Das Colonialſyſtem als außereuropäiſche Landſchafteordnung. Die Reſte der Landſchaftsverwaltung in den Countys. Die alte County und der Sheriff. Die neue County und die Quarterly sessions 191
4) Frankreich. Die alte Landſchaft. Das Princip und die Grundlagen des Departementalſyſtems des neuen Staats 198
5) Deutſchland. Bedeutung der Landſtände und der ſtändiſchen Verfaſſungen. Die Provincialſtände Preußens und die Landtage Oeſterreichs 206
II. Das Gemeindeweſen 214
Vorbemerkungen 214
1. Begriff und Weſen der Gemeinde 220
a) Allgemeine Bedeutung des Gemeindeweſens 220
b) Die formalen Grundbegriffe 224
2. Elemente der hiſtoriſchen Geſtaltung des Gemeinderechts . . . 228

Seite

a) Grundzüge der europäischen Geschichte des Gemeinderechts . . 228
b) Englands Municipalwesen 244
c) Frankreichs Communalwesen. Arrondissement, Canton, Organisation communale. Die beiden Principien der letzteren 254
d) Deutschlands Gemeindewesen. Die Elemente der Geschichte desselben seit dem neunzehnten Jahrhundert. Die drei Hauptepochen. Gegenwärtiger Zustand. Charakter des Gemeindewesens in Oesterreich, Ungarn und Preußen 267
3. Das System des Gemeinderechts. Begriff und Inhalt . . . 306
I. Die Gemeindeverfassung. Begriff 308
A. Das Gemeindebürgerrecht 309
1) Das Heimathsrecht. (Freizügigkeit, Niederlassung und wahrer Inhalt des Heimathsrechts) 309
2) Das Bürgerrecht 311
a) Die Bedingungen; persönliche und wirthschaftliche. Verbrechen und Strafe. Klassensteuer. Bürgerrolle . . . 311
b) Die Form der Ausübung; das Versammlungsrecht . . 313
B. Der Organismus der Verfassung und das Verfassungsrecht 313
1) Das Haupt der Gemeinde. (Bürgermeister, Vorsteher u. s. w.) 314
2) Die Gemeindevertreter. (Stadtverordnete, Gemeinderäthe, Schöffen, Beisitzer u. s. w.) 316
3) Die vollziehenden Organe. (Bürgermeister, Gemeindevorstand, Schulze u. s. w., und Rath oder Magistrat . . . 318
II. Das Gemeindeverwaltungsrecht 320
A. Begriff. Der innere (natürliche) und der amtliche (übertragene) Wirkungskreis 320
B. Das verfassungsmäßige Vollziehungsrecht der Gemeinde . . 322
1) Das innere Vollzugsrecht der Gemeinde 322
2) Das amtliche Vollzugsrecht der Gemeinde 324
C. Die wirkliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht . . 326
1) Begriff und System der wirklichen Verwaltung der Gemeinde
2) Die wirkliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht. Das Gemeindebudget und die Gemeindevertretung . . . 328
3) Die Rechtspflege der Gemeinde 330
4) Die innere Gemeindeverwaltung 333
III. Das staatliche Gemeinderecht. Autonomie und Oberaufsicht in der Gemeinde 336
IV. Das System der Gemeinden. Ortsgemeinde und Verwaltungsgemeinde 339
III. Corporationen und Stiftungen 344
1) Allgemeiner Charakter beider 344
2) Corporationen und ihre Verwaltung 346
3) Die Stiftungen und ihre Verwaltung 352

Die vollziehende Gewalt.

Besonderer Theil.

Zweites Gebiet.

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

I.

Begriff und Wesen der freien Verwaltung.

Indem wir jetzt zu dem zweiten großen Gebiet der vollziehenden Gewalt, der freien Verwaltung übergehen, wird es vor allem nothwendig, daß wir den Begriff und das Wesen derselben nicht etwa im Allgemeinen beschreiben, sondern daß wir denselben sowohl gegenüber der festen Kategorie der Regierung als der vagen Vorstellung der Freiheit in formeller klarer Bestimmung feststellen.

Denn wir wissen recht wohl zwei Dinge. Erstlich daß es sich hier nicht um einen bekannten Begriff und mithin um ein bereits feststehendes Rechtsgebiet handelt, und wir daher nicht etwa in kritischer Weise mit einem bestimmten Stoffe umzugehen hatten, sondern daß es darauf ankommt, eine neue Kategorie in Wissenschaft und Rechtsleben zu schaffen. Zweitens aber gehört wohl kaum viel dazu, um zu erkennen, daß diese Kategorie nicht etwa ein theoretisches Experiment enthält, sondern daß dasjenige, was sie ist und bedeutet, in der gewaltigsten Weise in das praktische Leben hineingreift, und daß es gerade in unserer Zeit mehr als je dazu bestimmt ist, ein wesentlicher Faktor in der Staaten- und Rechtsbildung der Zukunft zu bleiben. Gelänge es, sie so darzustellen, daß an ihrer substantiellen Geltung kein Zweifel mehr ist, und daß man sie daher als festes und dauerndes Element in die Anschauung und Beurtheilung des Staaten- und Rechtslebens aufnähme, so würden wir glauben, daß unsere Arbeit eine nicht erfolglose gewesen wäre.

Wir beginnen eben deßhalb mit dem offenen Geständniß, daß das, was wir als unsere Auffassung in der ersten Auflage niedergelegt haben, als Ganzes ein höchst Unfertiges gewesen ist. Es hat denselben Charakter, wie unsres Wissens Alles, was bisher über dieß weite Gebiet gesagt worden ist. Es ist mit richtigem Gefühl für das Ganze, aber ohne klares Verständniß desselben geschrieben. Das was wir die freie

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

I.

Begriff und Wesen der freien Verwaltung.

Indem wir jetzt zu dem zweiten großen Gebiet der vollziehenden Gewalt, der freien Verwaltung übergehen, wird es vor allem nothwendig, daß wir den Begriff und das Wesen derselben nicht etwa im Allgemeinen beschreiben, sondern daß wir denselben sowohl gegenüber der festen Kategorie der Regierung als der vagen Vorstellung der Freiheit in formeller klarer Bestimmung feststellen.

Denn wir wissen recht wohl zwei Dinge. Erstlich daß es sich hier nicht um einen bekannten Begriff und mithin um ein bereits feststehendes Rechtsgebiet handelt, und wir daher nicht etwa in kritischer Weise mit einem bestimmten Stoffe umzugehen hatten, sondern daß es darauf ankommt, eine neue Kategorie in Wissenschaft und Rechtsleben zu schaffen. Zweitens aber gehört wohl kaum viel dazu, um zu erkennen, daß diese Kategorie nicht etwa ein theoretisches Experiment enthält, sondern daß dasjenige, was sie ist und bedeutet, in der gewaltigsten Weise in das praktische Leben hineingreift, und daß es gerade in unserer Zeit mehr als je dazu bestimmt ist, ein wesentlicher Faktor in der Staaten- und Rechtsbildung der Zukunft zu bleiben. Gelänge es, sie so darzustellen, daß an ihrer substantiellen Geltung kein Zweifel mehr ist, und daß man sie daher als festes und dauerndes Element in die Anschauung und Beurtheilung des Staaten- und Rechtslebens aufnähme, so würden wir glauben, daß unsere Arbeit eine nicht erfolglose gewesen wäre.

Wir beginnen eben deßhalb mit dem offenen Geständniß, daß das, was wir als unsere Auffassung in der ersten Auflage niedergelegt haben, als Ganzes ein höchst Unfertiges gewesen ist. Es hat denselben Charakter, wie unsres Wissens Alles, was bisher über dieß weite Gebiet gesagt worden ist. Es ist mit richtigem Gefühl für das Ganze, aber ohne klares Verständniß desselben geschrieben. Das was wir die freie

Verwaltung nennen, iſt zwar geſchieden von der Regierung und in ſeinen einzelnen Gebieten zuſammengeſtellt, aber es iſt kein organiſcher Begriff geworden. Es iſt daher auch nicht fähig, das Rechtsgebiet, um welches es ſich hier handelt, gehörig zu beherrſchen; die ſelbſtändigen, hochwichtigen Kategorien deſſelben treten nicht recht heraus; die entſcheidenden Fragen der Gegenwart und der Zukunft, namentlich die nach Weſen und Recht der Autonomie und Oberaufſicht, ſind kaum geſtellt, und viel weniger gelöst; es iſt klar, daß man einen ganz andern Weg einſchlagen muß, um hier zum letzten Ziel zu gelangen. Daher wird auch das wahre Verhältniß, namentlich des Vereinsweſens, nicht erledigt; es bleibt wohl das allgemeine Gefühl, daß es der freien Verwaltung angehört, nicht aber die Erkenntniß davon, wie weit und in welchem Sinne dieß der Fall iſt, und alle Theile ſtehen daher mehr neben einander, als daß ſie wahrhaft ein Ganzes bildeten. Das aber iſt nicht ein Mangel, ſondern das iſt ein Fehler; denn ein Fehler iſt das, was das Weiterſchreiten unmöglich macht, ohne immer tiefer in Vereinzelung ſtatt in die lebendige Geſammtanſchauung hineinzugerathen. Und rede man nur hier nicht von Formalismus. Es iſt in der That kaum der Mühe werth, gegen ſolchen Vorwurf ſich zu vertheidigen. In der ganzen Welt, in allen Wiſſenſchaften iſt man ſich einig darüber, daß das Lebendige, mag es erſcheinen wo es will, ein Organismus von ſelbſtändig erkennbaren Kräften in ihren organiſchen Trägern iſt; in allen Gebieten des Erkennens iſt man ſich einig, daß die Erkenntniß dieſer lebendigen Erſcheinungen *unmöglich* iſt, ohne ein Eingehen auf die großen ſelbſtändigen Elemente deſſelben; die Naturwiſſenſchaft, die Phyſik, die Chemie, die Aſtronomie, alle Wiſſenſchaften glauben erſt dann weiter gekommen zu ſein, wenn ſie mit möglichſt ſcharfer Begränzung jedes Organ, jede Kraft beſtimmt, ihnen Stelle, Gränze, Natur und Funktion möglichſt genau angewieſen haben; keine einzige andere Wiſſenſchaft verſtattet es ſich, einen unbeſtimmten Ausdruck, eine unklare, unberechenbare Vorſtellung ihren Arbeiten zu Grunde zu legen — ſollen wir denn in der Staatswiſſenſchaft allein ewig hinter den großen Schweſtern zurückbleiben? Oder iſt der Staat das einzig lebendige Weſen, das *keine* feſten, klar definirbaren Ordnungen hätte? Oder ſehen wir ſie nicht im Grunde als nothwendig an, indem wir von Regierung, Gemeinde, Verein u. ſ. w. reden? *Sind* ſie aber etwas Beſtimmtes, iſt dann möglich, daß ſie zwei oder drei gleich berechtigte Definitionen zulaſſen? Oder hat ihre Beſtimmtheit vielleicht die Eigenſchaft, keine feſte Definition zuzulaſſen? Oder will man das Weſen eines Dinges überhaupt auch dann erkennen können, wenn man es nicht mit feſten Gränzen ausrüſtet? Oder will man endlich Phyſik, Chemie,

Aſtronomie u. a. des Formalismus anklagen, weil ſie ganz beſtimmt wiſſen, was ſie wiſſen?

Freilich, auf dieſer Grundlage ſind in den Staatswiſſenſchaften die Phraſe und das Gefühl beſeitigt. An ihrer Stelle entſteht ein feſtes Syſtem, das jedes lockere und leichte hin und her werthlos macht. Es iſt wahr, die wahre Wiſſenſchaft iſt hart, ja ſie iſt deſpotiſch. — Ich kann es nicht ändern.

Wir beginnen daher, indem wir den Verſuch machen, eben einen ſolchen feſten und organiſchen Begriff der freien Verwaltung aufzuſtellen, und das kann in der That, nach der im erſten Theil enthaltenen Darſtellung der Regierung und ihres Rechts nur geſchehen, indem wir denſelben dieſem Begriffe gegenüberſtellen, und darin den Anfang ſeines Verſtändniſſes ſuchen.

Die freie Verwaltung in ihrer Scheidung von der Regierung.

Wir haben im Staate als Grundlage ſeines Organismus den Willen deſſelben von der That geſchieden, und die That als einen ſelbſtändigen Organismus betrachtet und ſie in ihre Elemente aufgelöst. Wir haben die vollziehende Gewalt als die That an ſich — das Verwirklichen des Willens durch die eigends dazu beſtimmte Kraft — von der eigentlichen Verwaltung getrennt, als die Vollziehung, inſofern ſie ein beſtimmtes Objekt empfängt und durch daſſelbe ihre Thätigkeit modificirt. Wir haben dann die Vollziehung zunächſt als den Organismus des perſönlichen Staatswillens beſtimmt, und die Geſammtheit dieſer Organe als die Regierung bezeichnet, deren einzelne Glieder dann den Organismus der Regierung bilden. Auf dieſer Grundlage entſtand dann Begriff und Inhalt des Regierungsrechts.

Das Regierungsrecht war das Verhältniß der Selbſtbeſtimmung und Thätigkeit dieſer perſönlichen Staatsgewalt in der Regierung zum Willen des Staats. Das Princip des Rechts der Regierung war die Verpflichtung, in der That der letzteren, der Vollziehung, jenen Willen des Staats in Geiſt und Form auszuführen. So wie der Wille des Staats nun durch das organiſche Zuſammenwirken des Willens aller Einzelnen ſich zum Begriff und Weſen des Geſetzes erhebt, entſteht das, was wir das verfaſſungsmäßige Regierungsrecht genannt haben. Die Darſtellung dieſer organiſchen, offenbar leicht verſtändlichen Grundbegriffe bildeten den Inhalt des erſten Theiles.

Was bleibt zu ſagen übrig?

Offenbar ergibt ſich alsbald eine ganze Kategorie von hochwichtigen Erſcheinungen, welche in dieſem Begriffe und Kategorien keine Stelle

gefunden haben, und doch dem Leben des Staats ebenso gewiß angehören als jene. Was sind und bedeuten denn Vereine, Gemeinden, Landschaften u. a.? Woher entstehen sie, und wohin werden sie in dem mächtigen Organismus gehören, den wir den Staat genannt haben?

Es ist klar, aus dem Wesen der persönlichen Einheit des Staats und ihrer Organisation können sie nicht entwickelt werden. Weder das Moment der Besonderheit noch das Moment der Selbständigkeit genügen dazu; es ist falsch, sie auf diese Elemente zurückführen zu wollen, wie man es wohl versucht hat, denn die Besonderheit tritt auch in jedem Amt auf, und selbständig ist sogar jede Behörde bis zu einem gewissen Grade; um Gradunterschiede aber handelt es sich hier nicht, sondern um qualitative Unterschiede, um Unterschiede der Wesenheit. Haben jene Kategorien solche Unterschiede, und worin bestehen sie?

Wir können sie mit Einem Worte bezeichnen und damit die Grundlage aller jener Begriffe oder Thatsachen angeben. Sie sind Erscheinungen der Freiheit in der Verwaltung. Was heißt Freiheit?

Freiheit ist das Wesen der Persönlichkeit, nach welchem sie ihre Selbstbestimmung auch in der Einheit mit Andern bethätigt.

Die verfassungsmäßige Freiheit im Staate ist demnach diejenige Ordnung desselben, nach welcher der Einzelne an der Bildung des allgemeinen Willens Theil nimmt. Wenn derselbe als Gesetz da ist, giebt es dann noch eine Freiheit in der Regierung, welche das Gesetz vollziehen muß?

Nein. Das Wesen der Regierung ist die Vollziehung des Gesetzes durch ihre einheitliche persönliche Gewalt. In der Regierung erscheint der Staat als selbstthätige, und daher nothwendig einheitlich organisirte Persönlichkeit. Der Begriff der einheitlichen That schließt die freie Theilnahme der Einzelnen aus; es ist keine That möglich, wenn sie nicht als persönliche Einheit auftritt. Die Regierung ist verantwortlich, aber sie ist weder frei noch unfrei, sondern sie ist ein persönlicher Organismus. So lange man keine andere Kategorie hat als Gesetzgebung und Regierung, gibt es keinen Begriff der freien Verwaltung.

Wenn daher das Wesen der Freiheit, als der Persönlichkeit überhaupt innewohnend, den ganzen Staat durchdringt, und wenn wir daher ganz abstrakt redend, auch von einer freien Verwaltung sprechen und sie im Namen der Persönlichkeit fordern, wie sollen wir uns dieselbe denken?

Am nächsten scheint es dem einfachsten Verständniß nun zu liegen, daß man überhaupt die Regierung selbst, welche ihrem Begriffe nach das Wesen der Freiheit nicht in sich aufnehmen kann, beseitige, und

für die Vollziehung überhaupt die Idee der freien Selbſtbeſtimmung an ihre Stelle ſetze. Allein ſowie wir den perſönlichen Willen des Staats im Geſetz fordern, ſo ſetzen wir auch die Nothwendigkeit einer perſönlichen, einheitlichen, und nur dadurch verantwortlichen That, welche nothwendig die einzelne Thätigkeit unter den Geſammtwillen bringt; ohne die letztere iſt der erſtere ein körperloſer Geiſt, eine abſtrakte Selbſtbeſtimmung. So wie wir ferner das Geſetz ſetzen, ſetzen wir die Nothwendigkeit, es mit dem Willen der That auch zu erfüllen und zu entwickeln; das Geſetz will nicht bloß Gehorſam, ſondern Vollziehung; und das Vollziehende iſt eben Regierung. Wer daher die Regierung in ihrer Selbſtändigkeit für überflüſſig hält, und die Vollziehung des allgemeinen Willens in die Einzelthätigkeit legt, der muß conſequent auch das Geſetz läugnen und ſeine Macht und ſeine Beſtimmungen gleichfalls dem Einzelwillen übergeben; er muß nicht mehr einzelne Erſcheinungen, ſondern den ganzen Staat aus dem perſönlichen Leben entweder in den privatrechtlichen Vertrag, oder in die Natur der Dinge verlegen und dieſe ſtatt der Perſönlichkeit wirken laſſen. Es iſt überflüſſig, hier mit einer ſolchen Auffaſſung zu ſtreiten; ebenſowenig iſt hier zu fragen, welches die richtige Form der Regierung ſein muß. Sie iſt und bleibt ein organiſches Element des Staats.

Iſt dem nun ſo, wo iſt dann in der Verwaltung ein Raum für die Freiheit?

Es iſt klar — enthält und erzeugt die Regierung die Verwaltung, und iſt ſie als einheitlicher Organismus des perſönlich thätigen Staats abſolut nothwendig, ſo kann das Element der individuellen Selbſtbeſtimmung nur dadurch Platz greifen, daß ihm ein Theil der Funktion, und damit allerdings auch ein Theil des Rechts der Regierung übergeben wird. Und damit entſteht der allgemeine, wenn auch noch ganz unbeſtimmte Begriff der freien Verwaltung. Dieſelbe bedeutet diejenigen Theile der Funktion und des Rechts der Regierung, welche der freien Selbſtbeſtimmung des Einzelnen übergeben werden — oder die Vollziehung inſoweit ſie Aufgabe und Recht der freien organiſirten Selbſtthätigkeit der Einzelnen wird.

So entſteht der Begriff der freien Verwaltung, und ſo ſcheidet er ſich formell von dem der Regierung. Er beruht nicht auf einer Aenderung der Aufgabe oder des Rechts derſelben, ſondern nur auf dem Eintreten eines neuen Momentes in die Vollziehung, und dieß Moment iſt die individuelle Selbſtbeſtimmung. Sie enthält auch kein neues Princip, ſondern ſie iſt in der That nur die Anwendung desſelben Grundſatzes, aus dem die Geſetzgebung hervorgeht, auf die vollziehende Gewalt; des Grundſatzes, daß die ſtaatliche Freiheit auf der

Theilnahme der Selbſtbeſtimmung an dem Leben des Ganzen beruhe. Sie iſt auch eigentlich kein neuer Proceß, denn wie in der Geſetzgebung der perſönliche Wille des Staats ſich als Geſetz von der einzelnen Selbſtbeſtimmung trennt, und als vollkommener, ſelbſtändiger, perſönlicher Wille über dem Einzelnen daſteht, in ſeiner Gültigkeit der Willkür ſo gut wie ſeiner ſubjektiven Meinung des Einzelnen über Werth oder Unwerth ſeines Inhalts entzogen, ſo tritt auch in der Regierung die That des Staats über den Einzelnen ſelbſtändig und ſelbſtthätig hin, unabhängig von ſubjektiver Thätigkeit, und nur die einzelnen Funktionen dieſer Thätigkeit laſſen wieder die individuelle Theilnahme in der wirklichen Ausführung zu, gerade wie die Geſetzgebung dieſelbe bis zu dem Punkte zuläßt, wo ſie ſich zum perſönlich individuellen Willen des Staats erhebt. Die freie Verwaltung iſt daher ihrem ganzen Weſen wie ihrer Wirklichkeit nach der Ausdruck derſelben Idee, aus welcher die freie Geſetzgebung hervorgeht, ja ſie iſt die Vollendung derſelben. Denn wie überhaupt die That die Vollendung des Willens iſt, ſo iſt die freie That die Vollendung des freien Willens, und der Organismus der freien That im Staate iſt eben die freie Verwaltung.

Das nun iſt zunächſt der allgemeine Begriff der freien Verwaltung und ihr Verhältniß zu Regierung. Und jetzt iſt es auch leicht, dieſem Begriffe ſeinen erſten, allgemeinen Inhalt zu geben.

Es iſt nämlich klar, daß wir nicht dabei ſtehen bleiben können, die in ihm liegende Theilnahme an der Vollziehung ſo ganz allgemein zu bezeichnen. Denn dieſe Vollziehung ſelbſt hat ſich eben in eine ganze Reihe von einzelnen Momenten aufgelöst, von denen jedes ſeine ſelbſtändige Bedeutung und ſein Recht hat. Die Grundlage aller Funktionen der Regierung iſt die Verordnung in ihren verſchiedenen Formen; an ſie ſchließt ſich die Verfügung mit der Zwangsgewalt, welche wieder die Organiſation als Vertheilung der Aufgaben zur Vorausſetzung haben. Theilnahme an der Regierung heißt daher, einen Theil der Verordnungs- und Zwangsgewalt, und endlich einen Theil der Organiſationsgewalt derſelben beſitzen. Anſtatt daher im Allgemeinen von der Theilnahme an der Vollziehung zu reden, müſſen wir jetzt ſagen, daß die freie Verwaltung in derjenigen Vollziehung beſteht, in welcher Verordnungs-, Organiſations- und Zwangsgewalt der freien Selbſtthätigkeit des Volkes übergeben ſind, und daß die formale Thätigkeit der freien Verwaltung die Anwendung der Grundſätze und Rechtsnormen für dieſe Gewalten überhaupt auf diejenigen Gebiete des wirklichen Lebens enthält, welche derſelben als Gegenſtand ihrer Funktion angehören.

Damit nun tritt die freie Verwaltung neben die Regierung, mit

einem Analogon ihrer Aufgaben, ihres Rechts, ihrer ganzen Stellung. Dennoch haben wir schon bemerkt, daß beide Elemente wesentlich von einander in ihrem Grundprincip verschieden sind. Auf gemeinsamem Boden sich bewegend, dem Inhalte nach gleichartig, dem Lebensprincip nach ungleichartig, ist es nun zuerst klar, daß das Verhältniß zwischen beiden sowohl im Einzelnen, als auch und vielleicht noch mehr im Ganzen, weder ein einfaches noch ein unbestrittenes ist noch sein kann. Die spätere Darstellung wird zeigen, in wie vielfachen und ernsthaften Kämpfen beide großen Elemente der Vollziehung von jeher mit einander gestanden sind. Das nun zu entwickeln, ist allerdings Sache der Geschichte. Soll aber, und das ist keineswegs bloße Theorie, die begriffliche Begründung der freien Verwaltung zugleich die höhere Berechtigung derselben enthalten, so muß sie auch fähig sein, die letzte Hauptsache, das ist das Princip für ihr Verhältniß zur Regierung zu bestimmen. Und in der That liegt das schon im Begriffe beider Faktoren. Ist der Staat eine einheitliche Persönlichkeit und muß sein Wille als einheitlicher gelten, so kann auch die That desselben gleichfalls nur eine einheitliche sein. Die einzelne Persönlichkeit, dem Staate und dieser seiner Einheit angehörend, kann daher in ihrer freien Theilnahme an der Verwaltung für die letztere nicht fordern, was dem Wesen der ersteren widersprechend wäre — eine Ausdehnung, welche die Einheit in Willen und That des Staats aufheben würde. Die Gränze für die freie Verwaltung liegt daher in dieser Einheit des Staats; sie ist ihrem Wesen nach mithin auch kein Gegensatz gegen Staat und Regierung, sondern sie enthält dasjenige Maß der Theilnahme des freien Staatsbürgerthums an der vollziehenden Gewalt, welcher durch die Bedingungen der Einheit derselben gesetzt ist. Dieß ist das allgemeine Princip für den Inhalt der freien Verwaltung, und dieß Princip wird sich unten sofort zugleich als die Quelle des staatlichen Rechts vorstellen, entwickeln.

So ist nun die freie Verwaltung ein selbständiger Begriff und ein selbständiger Faktor der Vollziehung. Ist sie nun das, so wird sie ferner in erster Weise ein selbständiger Organismus sein, und dieser Organismus wird zum Träger eines nicht minder selbständigen Rechts werden. Und in diesen beiden Theilen ist dann der Inhalt des allgemeinen Theiles der freien Verwaltung gegeben.

Es ist nicht wohl möglich, hier von einer Literatur dieser Begriffe zu reden. Das charakteristische Moment der bisherigen „Politik“ besteht wesentlich in der Beschränkung auf die Frage, wie die Gesetzgebung eine freie sein kann. Natürlich kann man so lange nicht von einer freien Verwaltung reden, als man überhaupt noch die Verwaltung nicht in die Staatslehre aufgenommen hat.

Wohl aber dürfen wir ſchon hier bemerken, daß erſt durch die Idee der freien Verwaltung das richtige Verſtändniß des Begriffes und Inhalts der Regierung möglich iſt, und daß wir in dem Mangel der erſteren wohl den Hauptgrund ſuchen müſſen, weßhalb die bisherige Philoſophie ſich mit der zweiten ſo gut als gar nicht beſchäftigt hat. Denn in der That, ſo lange man nicht zum Begriff der freien Verwaltung gelangt, ſtehen ſich Geſetzgebung und Regierung wie zwei beinahe unvermittelte Potenzen einander gegenüber, deren Harmonie durch den ungelösten Gegenſatz ihrer Principien unfindbar erſcheint. Die erſte ſoll auf der freien Theilnahme des Volkes beruhen, die zweite ſoll der ausſchließlich perſönliche Wille des Staats ſein; kann es uns wundern, wenn man beide, die ſo weſentlich Verſchiedenes ſind und bedeuten, einfach als Gegner betrachtet hat, in deren Berührung es nur darauf ankommt, das eine Element dem andern zu unterwerfen? Kann es uns wundern, wenn man Geſetzgebende und Vollziehende als die zwei Seiten des Staats betrachtet hat, die ſich mindeſtens in ihn und ſein Leben theilen, und von denen jede von ihrem Theile aus über den andern herfallen möchte, um ihn zu erobern und ſich dienſtbar zu machen? Und wie ſoll in Wahrheit die Harmonie hergeſtellt werden, wenn man ſich am Ende nicht läugnen kann, daß in der Geſetzgebung die Freiheit, in der Vollziehung der Gehorſam herrſcht und herrſchen muß? Iſt es nicht natürlich, daß man eben dadurch zu der nur hiſtoriſch zu erklärenden Vorſtellung gelangte, daß die freiheitliche Entwicklung jedes Staats erſt dann eine geſicherte ſei, wenn man durch die Geſetze die Freiheit des Staatsbürgers gegen die Gewalt der Regierung ſchütze? Und ſtehen wir nicht in der That theoretiſch noch auf dieſem Standpunkte? — Doch auch hier tritt uns die ſo ſelten gehörig beachtete Erſcheinung entgegen, daß das wirkliche Leben weiter iſt wie ſein in den Staats- und Rechtswiſſenſchaften enthaltenes Verſtändniß. Die einzige Löſung jener Frage, die freie Verwaltung, welche auch in die That des Staats die freie Perſönlichkeit aufnimmt, iſt vorhanden, und wie wir unten zeigen werden, ſie iſt bereits eine große, gewaltige Macht, die ſich zu Verhältniſſen entwickelt hat, welche die gewöhnliche Meinung von ihrer Bedeutung bei weitem überragt. Nicht alſo der Sache bedürfen wir, ſondern des Verſtändniſſes derſelben; und der Kern dieſes praktiſchen Verſtändniſſes beſteht in dem Verhältniß ihrer Funktion zu der Aufgabe und dem Rechte der Regierung. Auch hier haben bekannte hiſtoriſche Gründe es bewirkt, daß man die Formen und Rechte der freien Verwaltung noch immer in einfachem Gegenſatz zur Regierung aufzufaſſen pflegt. Auf dieſem Gebiete nun gehen wir hoffentlich einer neuen Zeit entgegen; und es war unſer Stolz, an ihr für unſern Theil mitzuwirken. Ein Gegenſatz zwiſchen Regierung und freier Verwaltung kann nur exiſtiren durch das Mißverſtändniß Eines von beiden. Wenn die Regierung mehr will, als die im Geſetze gegebene poſitive und perſönliche Einheit des Staats aufrecht halten und verwirklichen, oder das Geſetz erfüllen und erſetzen, oder wenn die freie Verwaltung mit ihrer Selbſtbeſtimmung in dieſe einheitliche Funktion der Regierung hineingreifen will, dann allerdings tritt der Widerſpruch hervor; ſo lange dagegen die Regierung als das betrachtet wird, was ſie iſt, als die einheitlich organiſirte Trägerin

dieſer Einheit, in ſo lange ſie in dieſem Sinne ſich die freie Verwaltung unterordnet, iſt der Gegenſatz unmöglich. Die Regierung ſteht daher über der freien Verwaltung und *muß* über ihr ſtehen, wie die Einheit über den Theilen; aber da wo die Herſtellung und Erhaltung der Einheit *nicht* mehr ihre Aufgabe iſt, *da ſoll eben die freie Verwaltung eintreten*; denn ſie iſt beſtimmt, alles von der Vollziehung zu übernehmen, was die Einheit des Ganzen nicht gefährdet. Es kann daher zwar über die Gränzen, nicht aber über das Princip ein Streit ſein. Den Streit über die Gränzen entſcheidet das Recht; den Streit über das Princip entſcheidet die Geſchichte. Und wohl dem Staate, in welchem dieſe Geſchichte ohne Eingreifen der Gewalt verläuft! Daß das aber geſchehe, dafür iſt wohl in erſter Reihe eine gemeine und ſelbſtändige Betrachtung des großen, innerlich wie äußerlich ein Ganzes bildenden Syſtems der freien Verwaltung nothwendig. Und die Mühe, daſſelbe von dem höchſten Standpunkt, den die Wiſſenſchaft hat, zu erkennen, ſoll ſich keine Zeit erſparen, am wenigſten wohl unſere Gegenwart, in der der Schwerpunkt der Entwicklung unverkennbar von der *Verfaſſung zur Verwaltung* übergeht.

II.

Der Organismus der freien Verwaltung.

I. Entwicklung des Begriffs des Verwaltungskörpers im Gegenſatze zum Regierungsorgane.

(Gränze und Definition deſſelben. Selbſtverwaltung und Vereinsweſen als Grundformen der Verwaltungskörper.)

Indem wir jetzt von dem allgemeinen Begriff der freien Verwaltung zu dem des Verwaltungskörpers im weiteſten Sinne übergehen und damit den Boden der poſitiven Thatſachen zu betreten beginnen, haben wir die Aufgabe, auch hier eine ganze Reihe von mehr oder weniger klaren Vorſtellungen behandeln und aus ihnen jenen Begriff mit ſeinem concreten, faßbaren Inhalt gleichſam herausſchälen zu müſſen. Eine feſte Lehre und damit auch eine ſichere Baſis für das öffentliche Rechtsleben iſt um keinen andern Preis auf dieſem Gebiete zu gewinnen.

Wir beginnen damit, daß die deutſche Sprache eine ganze Menge von Worten hat, welche mit einander Gleichartiges bezeichnen. Man ſpricht von Einheit, Gemeinſchaft, Vereinigung, Genoſſenſchaft, Körperſchaft, Gemeinde- und Gemeinweſen, Geſellſchaft, Verein, Aſſociation, Coalition und andern. Es exiſtirt *kein* Verſuch, die Bedeutung dieſer Worte zu erklären und den Sinn feſtzuſtellen, den jedes derſelben hat. Dennoch iſt man ſich einig, daß ſie alle Variationen derſelben Idee, derſelben großen Thatſache ausdrücken und daß eben deßhalb jedes Wort wieder innerhalb jener allgemeinen Gränze etwas Beſonderes

bedeutet. Iſt dem ſo, ſo wird es wohl kein Zweifel ſein, daß an jede dieſer Erſcheinungen ſich auch ein beſtimmtes Rechtsverhältniß anſchließt, ſowie dieſelbe im Geſammtleben auftritt. Und nun iſt es klar, daß wenn es ſich einmal um das Rechtsleben handelt, jede Unſicherheit im Begriffe und der ſpecifiſchen Bedeutung jedes Wortes wieder zur Verwirrung des Rechtszuſtandes führen muß. Es iſt keine Hoffnung, zu einem klaren und praktiſchen Verſtändniß des letzteren zu gelangen, ſo lange man die Erlaubniß hat, die Worte zu gebrauchen wie man will, ſie durch einander zu werfen wie es gerade kommt, mit jedem Ausdruck die Bedeutung des andern zu verbinden und beſtändig das Allgemeine und das Gemeinſame in ihnen mit dem Beſonderen zu verwechſeln. Müſſen wir zu dem Ende erſt an das juriſtiſche Bewußtſein unſerer Leſer appelliren? Wäre eine Rechtswiſſenſchaft möglich, wenn man z. B. ſich nicht genaue Rechenſchaft ablegte von der Bedeutung der Worte Verkehr, Vertrag, Uebereinſtimmung, Leiſtung, Kauf, Miethe u. ſ. w.? Und doch ſind ſie eben ſo ſehr verſchieden, wie die obigen Worte und Vorſtellungen, die wir angeführt haben. Wenn es möglich iſt, ſie in Geſchichte und Philoſophie zu verwechſeln, wird es auch dann möglich bleiben, wenn wir das Rechtsſyſtem der freien Verwaltung auf dieſelben bauen ſollen? — Daß wir das bisher einerſeits gethan und anderſeits geduldet haben, beweist in der That nichts, als daß wir eben noch keine Wiſſenſchaft des öffentlichen Rechts und noch kein gerichtliches Verfahren über öffentliches Recht gehabt haben. Jetzt, wo die Zeit kommt, in der wir derſelben uns nähern, müſſen wir für die freie Verwaltung mit dieſen elementaren Beſtimmungen beginnen.

Um nun aber nicht in ſchematiſche Aufzählung von Definitionen zu gerathen, wollen wir verſuchen, dieſelben vielmehr organiſch zu entwickeln. Und hier werden wir zunächſt nicht weiter gehen, als bis zu dem Punkte, wo der Begriff, um den es ſich handelt, der Begriff des Verwaltungskörpers, feſtſteht. Die weitern Ausdrücke und Begriffe werden ſich dann in der folgenden Darſtellung faſt von ſelbſt in ihrer beſonderen Bedeutung ergeben.

Dieſe Entwicklung iſt nun im Grunde ſehr einfach.

Der tiefſte Widerſpruch im Menſchen, die Unendlichkeit ſeiner Beſtimmung und die Begränztheit ſeiner Kräfte, findet ihre einzige Löſung in der Gemeinſchaft der Menſchen. Dieſe Gemeinſchaft iſt die Einheit, wenn ſie ſich zur Bildung eines Organes für ein beſtimmtes Wollen und Thun erhebt. Die Vereinigung (Einung) iſt der auf der Selbſtbeſtimmung des Einzelnen ruhende Akt, durch welchen die Gemeinſchaft zur Einheit wird. Dieſe Begriffe umfaſſen alle Formen

der Einheit, alle Formen des Organismus, alle Zwecke und alle Mittel derſelben.

Wie nun der obige Widerſpruch ſelbſt, ſo kann auch das Mittel ſeiner Löſung, die Einheit, ſich auf alle Verhältniſſe des perſönlichen Lebens beziehen. Unter dem Begriff der zur Einheit erhobenen Gemeinſchaft gehört daher ſowohl der Staat ſelbſt, als die unterſte Vereinigung von zwei Menſchen zu irgend einem gemeinſchaftlichen Zwecke. So ſagen wir exakt, daß z. B. der Staat eine Einheit iſt, aber die Einheit iſt nicht immer ein Staat; eben ſo iſt die Familie eine Einheit, die Actiengeſellſchaft u. ſ. w. aber nicht die Einheit, das ſcheint klar.

Nun werden wir weiter ſagen, daß wenn die Einheit ihrem Weſen nach in der Perſönlichkeit ſelbſt liegt, ihr Entſtehen eben deßhalb auch von dieſem Weſen bedingt iſt; das heißt, daß die Einheit zwar aus der freien Einigung hervorgehen kann, daß aber das Daſein von Einheiten überhaupt nicht von der zufälligen individuellen Willkür abhängen darf. Daher ſagen wir, daß es Einheiten gibt, welche durch die Perſönlichkeit an ſich geſetzt ſind, ohne erſt durch ihren Willen erzeugt zu werden, wie der Staat; andere ſind durch das natürliche Daſein der Perſon gefordert, wie Ehe und Familie; andere dagegen werden durch natürliche Elemente des perſönlichen Lebens gegeben, wie die Gemeinde; noch andere durch den Willen der Perſönlichkeit, wie der Verein. Der Begriff der Einheit iſt daher kein einfacher, wie es auf den erſten Blick ſcheint. Es gibt vielmehr Einheiten, welche ſind; dieſe Einheiten haben ihre Ordnung in ſich; und dahin gehört der Staat. Es gibt ferner Einheiten, welche entſtehen, und die Ordnung dieſer Einheiten wird durch das Verhalten ihrer Elemente geſetzt, aus denen ſie hervorgehen, wie die Familie; endlich gibt es Einheiten, welche gebildet werden, und dieſe empfangen ihre Ordnung durch den Willen derer, welche ſie bilden. Alle dieſe Einheiten ſind Gemeinſchaften und Vereinigungen; das iſt leicht verſtändlich.

So wie ich mir ſolche Gemeinſchaften denke, bei deren Entſtehung oder Ordnung der Wille der Einzelnen thätig iſt, ſo folgt, daß dieſer Wille ein beſtimmter ſein, das iſt einen Zweck haben muß. Dieſer Zweck kann das ganze Leben des Menſchen umfaſſen; er kann ſich auch nur auf einen Theil deſſelben beziehen. Er kann daher auch diejenigen Zwecke umfaſſen, deren Erfüllung bereits im Weſen des Staats liegt, und die durch Geſetz und Vollziehung angeſtrebt wird. Inſofern nun der Zweck der einheitlichen Gemeinſchaft derſelbe iſt mit dem, den der Staat in ſeiner Verwaltung durch Geſetz und Vollziehung erreichen will, reden wir von einer Einheit für Verwaltungszwecke. Eine ſolche Einheit iſt mithin nicht bloß möglich, ſondern, damit auch die Ver-

waltung eine freie werde, ist sie *nothwendig*. Ist sie das, so muß sie fähig werden, die Natur und die Gestalt der Verwaltung, oder zunächst der vollziehenden Gewalt anzunehmen. Das ist, sie muß drei Elemente besitzen. Sie muß nicht mehr zufällig auf der Willkür der Einzelnen beruhen, sondern sie muß *dauernd* sein wie der Zweck des Staats, für den sie eintritt. Sie muß ferner nicht bloß eine Gemeinschaft sein, sondern einen festen, zum Wollen und Thun bestimmten und berechtigten *Organismus* besitzen. Und endlich muß sie, da ihr Zweck einen Theil eines größern Ganzen bildet und dieses Ganze durch die Regierung vertreten wird, von der letztern als Organ für ihren Zweck *anerkannt* sein.

Diejenige Einheit nun, deren Zweck die Erfüllung der Aufgabe der Verwaltung, deren Dasein dauernd wie ihre Aufgabe, deren Organismus bestimmt und deren Funktion im Gesammtleben von der Regierung anerkannt ist, nennen wir einen Körper der freien Verwaltung, kürzer einen *Verwaltungskörper*, im Gegensatz zum Verwaltungsorgan (oder Amt), welches gleichfalls durch seinen Zweck entsteht, dauernd und anerkannt, aber nicht die Einheit einer Gemeinschaft ist und daher nicht das Element der freien Selbstbestimmung in sich aufnehmen kann.

Das nun ist der allgemeine Begriff des Verwaltungskörpers, und vermöge dieses Begriffes ist derselbe der Träger und das Organ der freien Verwaltung gegenüber dem Amt. Es ist schon hier klar, daß derselbe, als eine bestimmte Art der Einheit und Gemeinschaft, wieder fähig ist, alle Elemente der letzteren in sich zu entwickeln, und wir werden gleich sehen, wie daraus das *System* der Verwaltungskörper in einfacher Weise hervorgeht. Zunächst aber ist ein Anderes festzuhalten.

Das Wesen *alles* Lebendigen erscheint darin, daß dasjenige, was wir im Geiste als festbestimmt und klar aufstellen, in der Wirklichkeit im beständigen Werden und Wechsel begriffen ist, weil auf jedes Seiende *alle* Kräfte zugleich einwirken. Auch das was wir den Verwaltungskörper nennen, ist daher in der Wirklichkeit in Erscheinungen vorhanden, welche dem Begriffe nicht entsprechen. Wir nennen solche Erscheinungen unvollkommen oder unfertig, oder im Verhältniß zu andern Begriffen Uebergänge. Es gibt daher auch unvollkommene Verwaltungskörper und Verwaltungskörper, welche, indem sie auch mit andern als dem Staatszwecke zusammenhangen, den Uebergang zu andern Formen von Einheiten und Gemeinschaften bilden. Ja, da am Ende nach dem höchsten Begriffe der Verwaltung die vollendete Entwicklung jedes Einzelnen der letzte Zweck jeder Verwaltungsthätigkeit ist, so ist im Allgemeinen gesprochen *jeder* menschliche Zweck ein Verwaltungszweck und *jede* Gemeinschaft im weitesten Sinne eine Gemeinschaft für die Verwaltung.

Iſt nun dieſe Bemerkung richtig, ſo würde damit eigentlich die ganze Beſtimmtheit des Begriffes des Verwaltungskörpers und ſomit der Werth der ganzen bisherigen Unterſuchung verſchwinden, wenn es nicht thunlich würde, wieder eben jene Uebergänge hinreichend ſcharf zu definiren, um ſie von den letztern unterſcheiden zu können. Das iſt nun aber um ſo leichter, als die Sprache bereits das gethan hat, was wir nur zu erklären haben. Jene Uebergänge können nämlich in zwei Grundformen ſtattfinden. Sie können nämlich erſtens da auftreten, wo eine Gemeinſchaft einen Zweck verfolgt, der zwar im Weſen der Verwaltung gegeben iſt, aber den die Gemeinſchaft vermöge ihrer eigenen Selbſtbeſtimmung nur auf die Mitglieder beſchränkt, wenigſtens der Form nach ganz gleichgültig dagegen, ob und wie weit die allgemeine Entwicklung durch die individuelle der Theilnehmer gefördert wird. Eine ſolche Gemeinſchaft nennen wir nun keinen Verwaltungskörper mehr, ſondern eine Geſellſchaft, und die Geſammtheit der dafür beſtehenden Begriffe und Normen das Geſellſchaftsweſen. Die Geſellſchaft hat daher alle übrigen Momente des Verwaltungskörpers an ſich, bis auf die Aufnahme ihrer Einheit in das Leben und die Thätigkeit der Verwaltung; ſie kann, wie der Verwaltungskörper, ihrerſeits ſtattfinden für jeden Zweck, der fähig iſt, zugleich ein allgemeiner und ein individueller zu ſein, und wird eben deßhalb auch ſtets Gegenſtand der Verwaltung oder ein Organ derſelben. Daher iſt ihr Recht auch bis auf den letzten entſcheidenden Punkt mit dem des Verwaltungskörpers gleich und zunächſt daher die beſtändige Verwechslung beider, welche zu beſeitigen eine der Aufgaben des folgenden Rechtsſyſtems iſt. — Es kann aber zweitens der Fall ſein, daß eine ſolche Gemeinſchaft allerdings unmittelbar eine Aufgabe der Verwaltung als ihren Zweck ſetzt und daher ſich weſentlich von der Geſellſchaft unterſcheidet, welche gegen die Folgen ihres Zweckes für die Geſammtentwicklung gleichgültig iſt, während dieſelbe doch anderſeits wieder von der vollziehenden Gewalt aus irgend einem Grunde formell nicht anerkannt iſt und daher der rechtlichen Conſequenzen dieſer Anerkennung entbehrt, wie z. B. eine Gemeinſchaft zur Unterſtützung gewiſſer Nothleidender u. ſ. w. Das iſt ſogar mit den meiſten eigentlichen Vereinen (ſ. unten) urſprünglich der Fall geweſen. Es liegt nun zwar in der Natur der Sache, daß ſolche Vereinigungen mit der Entwicklung der Verwaltung die formelle Anerkennung der Verwaltung gewinnen und dadurch zu eigentlichen Vereinen werden, aber nothwendig iſt es nicht; und ſolche Vereinigungen werden wir daher ganz richtig nicht als Geſellſchaften, ſondern als unvollkommene Vereine bezeichnen. Wenn ſich nun ferner der Zweck und die Thätigkeit ſolcher Vereine zwar nicht auf einzeln beſtimmte Mitglieder, wohl aber auf eine

beſtimmte und örtlich oder ſachlich begränzte Gruppe der Bevölkerung mit der Verpflichtung *gegenſeitiger* Leiſtungen zu dem gemeinſamen Zwecke beziehen, ſo nennen wir ſolche Vereine *Genoſſenſchaften*. Wird die Genoſſenſchaft dann durch die Regierung anerkannt, ſo wird ſie eben ein Verein, deſſen Quelle und Körper die alte Genoſſenſchaft bildet. Liegt jedoch der Grund der Vereinigung nicht in einem bloßen Intereſſe, ſondern vielmehr in einem beſtimmten dauernden Beſitz, ſo entſteht das, was wir die Körperſchaft nennen. Beſteht dann ein *Zwang*, in die Genoſſenſchaft einzutreten, ſo wird eine *Verwaltungsanſtalt* daraus, wie bei Verſicherungsgenoſſenſchaften, und das Element der freien Verwaltung wird dem des Regierungsorgans untergeordnet. So entſteht hier der Uebergang von der erſtern zur Regierung. Wird dagegen die Körperſchaft anerkannt und in den Organismus der Vollziehung aufgenommen, ſo entſteht eben das, was wir die *Selbſtverwaltungskörper* nennen, während endlich das, was wir als *Verein* zu bezeichnen haben, die freie, ihren Zweck und ihre Mittel ſich ſelbſt ſetzende und in der Verwaltung als Organ der freien Selbſtbeſtimmung des Volkes für anerkannte Verwaltungszwecke erſcheinende und anerkannte Form der gemeinſamen Einheit iſt. In dieſem Verein erſcheinen dann die weiteren Formen deſſelben, die gleich bezeichnet werden ſollen.

So nun haben wir verſucht, zunächſt den Begriff des freien Verwaltungskörpers zu beſtimmen, und zwar indem wir in der ganzen Summe von Formen und Ausdrücken, in welchen die Gemeinſchaft der Menſchen für einen beſtimmten Zweck als Einheit erſcheint, *die Momente* feſtſtellten, durch welche aus der einzelnen Form ein Verwaltungskörper wird. Es iſt nun klar, daß wir demgemäß die eigentlichen und vollentwickelten Verwaltungskörper *nur in den Selbſtverwaltungskörpern und den Vereinen ſehen können*. Das Syſtem der Selbſtverwaltung und des Vereinsweſens iſt daher in der That das *Syſtem der freien Verwaltung ſelbſt*. Und mit dieſer Erkenntniß ſcheint nun allerdings eine erſte feſte Grundlage gewonnen.

Zugleich aber muß ein Zweites hinzukommen.

Da nämlich Selbſtverwaltung und Vereinsweſen doch in ihrem letzten Grunde Erſcheinungen der Gemeinſchaft ſind und ſich weſentlich von den übrigen doch nur in ihrem Verhältniß zur Verwaltung unterſcheiden, ſo folgt, daß die Verwaltungskörper alle übrigen Momente mit den übrigen Formen der Einheiten gemein haben. Nur das iſt wohl wieder unzweifelhaft, daß dieſe Einheiten ihre höchſte Entwicklung in derjenigen der Verwaltungskörper finden, womit ſie ſelbſt der höchſten Form des perſönlichen Lebens, dem Staate, analog ſein müſſen, um

in ihm aufgenommen zu werden. Es muß daher festgehalten werden, daß wir, indem wir nun in die Natur der Verwaltungskörper eindringen, zugleich die Natur der persönlichen Einheiten überhaupt erfassen, die, in den andern Formen noch zum Theil unentwickelt, in den Verwaltungskörpern zu festen und scharf definirbaren Gestaltungen kristallisirt. Das nun ist wieder nicht eben bloße Physiologie des menschlichen Gesammtlebens, sondern es ist von entscheidender praktischer Wichtigkeit; denn auch hier ist die organische Natur der Dinge das eigentlich rechtbildende Element; und die Folge wird sogar zeigen, daß wir zum Rechtssystem der freien Verwaltung überhaupt nicht gelangen können, ohne jene organische Natur der Verwaltungskörper untersucht und festgestellt zu haben.

Vielleicht daß manchem Leser diese Definitionen als überflüssig erscheinen. Dennoch sind sie auch nicht einmal für die Geschichte zu ersparen, wie wir unten zeigen werden. Wer sie *nicht* macht, wird, wenn er Geschichte schreibt, wie *Mascher* und namentlich *Gierke*, die unzweifelhaften Mühen eines fleißigen Sammlers mit dem zweifelhaften Werth seiner eigenen Anschauungen und Eintheilungen verbinden. Es ist wohl ein etwas eigenthümlicher Standpunkt, zu glauben, daß man einen Stoff *kenne*, ohne daß man ihn beherrscht. In der That führt jeder Mangel an Unterscheidung dahin, mit Gierke in Staat und Kirche am Ende auch nichts als eine „Genossenschaft" zu sehen, was dadurch höchst verkehrt wird, daß es nur zum Theil ganz richtig ist. Wie wäre es sonst zu begreifen, daß in einem Werke, welches tausend Seiten hindurch von den „Genossenschaften" handelt, auch nicht auf einer einzigen der Begriff oder der Name der Selbstverwaltung erscheint? Freilich fehlt derselbe auch noch größern Denkern.

II. Organische Elemente der persönlichen Einheiten überhaupt, des Verwaltungskörpers insbesondere.

Es ist vielleicht auch hier nicht werthlos, für das, was wir als die organischen Elemente der einheitlichen Bildungen im menschlichen Leben überhaupt bezeichnen, die allgemeinen Grundlagen aufzustellen, da dieselben in die Rechtsbildung eingreifen und die innere Natur der Verwaltungskörper uns am besten klar machen.

Jede Gemeinschaft der Menschen, die sich zur persönlichen Einheit erhebt, ist ihrem Wesen nach eine höhere Form des persönlichen Lebens, als der Einzelne. Diese in ihr liegende höhere Entwicklung zeigt sich nun wesentlich darin, daß die einzelnen Momente und Organe, welche den Menschen bilden, in ihnen mit selbständiger Gestalt heraustreten, selbständiges Recht und zum größten Theil auch einen selbständigen Körper haben. Jede wissenschaftliche Betrachtung derselben muß daher

damit beginnen, zuerſt dieſe ſelbſtändigen Elemente zu ſcheiden, um ſie dann im Rechtsbegriff des Ganzen wieder zuſammenfaſſen zu können.

Während aber die perſönlichen Einheiten auf dieſe Weiſe in dieſem ihrem Weſen gleichartig ſind, ſind ſie anderſeits in dem Grade ihrer Entwicklung, das iſt in dem Grade, in welchem jene einzelnen Momente ſelbſtändig erkennbar und zu Trägern eigener Rechte werden, ſehr verſchieden. Auch dieſes Gebiet des perſönlichen Lebens hat ſeine Stufen, ſeine Claſſen, ſeinen Fort- und ſeinen Rückſchritt. Dieß im Einzelnen zu verfolgen, iſt nun allerdings Sache der Rechtsphiloſophie. Für uns muß es genügen, im Allgemeinen auf das Kriterium hinzuweiſen, das die höher entwickelten Formen von den niederen ſcheidet. Und die Richtigkeit dieſer Auffaſſung wird wohl am beſten dadurch gewährleiſtet, daß ſie ihre volle gleichmäßige Gültigkeit für den Staat und ſeinen hiſtoriſchen Lebensproceß wie für die niederſte Form der menſchlichen Gemeinſchaft hat. Daſſelbe große hiſtoriſche und zugleich organiſche Geſetz, welches den Staat in ſeinem Leben beherrſcht, ſteht auch an der Spitze der organiſchen Entwicklung der menſchlichen Gemeinſchaften. Jede menſchliche Einheit ſteht *um ſo höher*, je *klarer* ſich die geiſtige Selbſtbeſtimmung, der Wille und ſein Organismus (die Geſetzgebung im Staate), von der wirklichen That, dem Organismus ihrer vollziehenden Gewalt, *ſcheidet*, und durch dieſe Scheidung und die damit gegebene Selbſtändigkeit beider ein inneres Recht und ein inneres Rechtsleben möglich macht. Der erſte Blick auf das wirkliche Leben zeigt uns daher, daß in den unterſten Formationen der Gemeinſchaften beide meiſtens zuſammenfallen, oft ſogar geradezu in der Perſon, welche das Haupt derſelben iſt, vereinigt ſind; hier ſteht die Gemeinſchaft dem einzelnen Menſchen noch am nächſten; je bedeutſamer dieſelbe wird, deſto beſtimmter treten die Elemente hervor; es bedarf dazu gar keiner tiefen Reflexion der Mitglieder, ſondern die Entwicklung wird getragen und geklärt durch die höhere Natur der Sache ſelbſt, bis endlich mit dem praktiſchen Bedürfniß die feſte Ordnung eintritt. Und indem wir daher ſagen, daß in Selbſtverwaltung und Vereinsweſen die letzte Geſtalt der freien Verwaltungskörper erſcheint, ſagen wir damit zugleich, daß der Verwaltungskörper ſeiner Natur nach die volle organiſche und damit rechtliche Selbſtändigkeit der Elemente ſeines perſönlichen Organismus fordert und erzeugt. Dieſe aber ſind *dieſelben*, welche von dem Weſen *aller* Perſönlichkeit geſetzt und im Staate in ihrer formalen Vollendung wirklich dargeſtellt werden.

Jede Gemeinſchaft, die zur Einheit wird, hat daher ein *Oberhaupt*, welches eben dieſe perſönliche Einheit aller Elemente der Gemeinſchaft vertritt; ſie hat eine *beſchließende* — geſetzgebende —

Gewalt, durch welche der Wille der Gemeinſchaft zum perſönlichen, für die einzelnen Mitglieder geltenden Willen erhoben wird; und ſie hat eine vollziehende Gewalt, welche dieſen Willen ausführt.

In den weitern Bildungen der Gemeinſchaft iſt nun für jedes dieſer drei perſönlichen elementaren Elemente kein eigenes Organ vorhanden; das charakteriſtiſche Moment derſelben beſteht darin, daß Oberhaupt und Vollziehung meiſt in derſelben Perſon zuſammenfallen, während die Geſetzgebung ohne beſonderes Organ in der Gemeinſchaft aller Mitglieder (Generalverſammlung) beruht. Dann ſcheidet ſich die Verordnungsgewalt von dem Oberhaupt, und es entſteht der Verwaltungsrath; es ſcheidet ſich ferner die Vollzugsgewalt wieder von der letztern, und es entſteht die Direktion; dann ſcheidet ſich die Verantwortlichkeit, und es entſteht die Reviſion; die Vollziehung ſelbſt erzeugt einen ſelbſtändigen Organismus, der dem Amtsſyſtem des Staats entſpricht; und ſo entwickelt ſich ein vollſtändig ausgebildeter organiſcher Körper, in dem wir alle Elemente des organiſchen Staates entweder geradezu aufgeſtellt, oder doch in klarer und faßbarer Weiſe angedeutet ſehen. Damit iſt das perſönliche Weſen des Verwaltungskörpers, gleichviel ob Selbſtverwaltung oder Verein, zum perſönlichen Organismus entwickelt; und mit dieſer Entwicklung iſt das gegeben, wonach wir geſucht haben, die Grundlage des innern Rechts dieſer Bildungen.

Dieſes iſt nun das erſte große organiſche Element aller Gemeinſchaft, ſpeciell aber das der Verwaltungskörper. Das zweite beruht, wie beim Staate, auf dem Objekt derſelben; das iſt, auf der Anwendung des Begriffes der Verwaltung auf das Leben jener Körper.

Jede Gemeinſchaft, gegeben oder frei gebildet, hat einen beſtimmten Zweck; bei dem Verwaltungskörper liegt dieſer Zweck im Gebiete der ſtaatlichen Verwaltung. In der That iſt es dieſer Zweck, der, indem er ſelbſt die Gemeinſchaft begründet und die Einheit erzeugt hat, die Beſtimmung der letztern enthält. Das Leben der Gemeinſchaft iſt die Verwirklichung dieſer Beſtimmung, das iſt ihres Zweckes; das iſt, das Leben der Gemeinſchaft iſt die Verwaltung ihrer Mittel für ihren Zweck. Jede Gemeinſchaft hat daher ihre Verwaltung; dieſelbe beſteht in der Beſchaffung der Mittel und in der Verwendung derſelben für den Zweck derſelben. Die Beſchaffung der Mittel entſpricht der Finanzverwaltung des Staats; die Verwendung der herbeigeſchafften Mittel iſt das Analogon der innern Verwaltung; das Analogon der Rechtspflege entſteht nur da, wo den Organen die Entſcheidung über Rechtsfragen ausdrücklich übertragen iſt. So iſt das Leben jeder Gemeinſchaft in mehr oder weniger klarer Weiſe das der höhern Form der Perſönlichkeit; und es ergibt ſich, daß wiederum in dem Verwaltungs-

körper dieſe Formen am deutlichſten ausgeprägt und die Grundlage der Lehre von der concreten freien Verwaltung ſind.

Auf dieſe Weiſe bildet ſich das Element der *Einheit* in der Gemeinſchaft überhaupt; und es wird jetzt darauf ankommen, gleichfalls zu bezeichnen, worauf das Element der *Freiheit* in derſelben beruht. Das nun iſt ſehr einfach.

Die Freiheit nämlich, als die Geltung der individuellen Selbſtbeſtimmung erſcheint in *drei* Momenten, welche eben deßhalb als Grundprincipien aller Gemeinſchaft, alſo auch der Verwaltungskörper, erkannt werden müſſen.

Das erſte iſt die Freiheit der *Mitgliedſchaft* — der Grundſatz, daß der Einzelne nur vermöge ſeiner eigenen Willensbeſtimmung Mitglied der Gemeinſchaft iſt und daher nach eigenem Ermeſſen in dieſelbe eintreten und austreten kann.

Das zweite iſt die Freiheit der *Theilnahme* an den Beſchlüſſen — der Grundſatz, daß jeder Wille der Gemeinſchaft nur durch die Theilnahme aller Mitglieder zu Stande kommen darf.

Das dritte iſt die Freiheit der *Wahl* — der Grundſatz, daß alle Organe der Verwaltung aus der Wahl der Mitglieder hervorgehen und daß jedes Mitglied für jede Stelle wählbar iſt.

Faßt man dieſe drei Momente zuſammen, ſo ergibt ſich, daß, während die organiſche Geſtalt der Gemeinſchaft aus dem Begriffe der Perſönlichkeit *an ſich* hervorgeht, die Freiheit auf dem Weſen und Recht der *einzelnen* Perſönlichkeit beruht. Es iſt klar, daß beide erſt in dem Verwaltungskörper zur rechten Geltung kommen, und daß daher auch das Recht derſelben erſt im Verwaltungskörper ganz verſtändlich vorliegt. Aber *keine* Gemeinſchaft — ſei ſie nun Geſellſchaft, Körperſchaft, Genoſſenſchaft oder was immer für eine Form der Gemeinſchaft — kann je *ohne* dieſe Elemente ſein. Und daraus endlich folgt der letzte, nicht unwichtige Geſichtspunkt für die weiter gehende Behandlung dieſes Gegenſtandes.

Will man nämlich nunmehr, nachdem dieß feſtgeſtellt iſt, dieſe großen Erſcheinungen unter einander oder die eines Landes mit denen eines andern Landes *vergleichen*, ſo kann eine ſolche Vergleichung — natürlich abgeſehen von dem Werthe des etwa beigebrachten Materials — nur dann eine höhere Bedeutung gewinnen, wenn man die Verſchiedenheiten auf die obigen Grundbegriffe reducirt und die Vergleichung nach der Entwicklung der Einheit und derjenigen der Freiheit anſtellt. Das nun hat namentlich auf dem Punkte ſeine große Bedeutung, wo es ſich um die Selbſtverwaltung und ihr Syſtem handelt. Denn allerdings ſind bei aller Gleichheit der elementaren Grundformen nicht bloß

der Verwaltungskörper, ſondern überhaupt der menſchlichen Gemeinſchaften die wirklichen Geſtaltungen derſelben ſehr verſchieden. Und hier nun gehen wir zum folgenden Gebiete über.

Es wird die Zeit kommen, wo alle dieſe Unterſcheidungen und zum Theil dialektiſchen Unterſuchungen als ſehr überflüſſig erſcheinen werden, da niemand eine Erörterung des Selbſtverſtändlichen für nöthig erachten wird. Möge ſie bald erſcheinen! Vorderhand iſt das Obige kaum zu entbehren. Namentlich das Folgende würde, ohne die bisherigen Vorausſetzungen, den Charakter annehmen, den es nicht annehmen darf, den Charakter von mehr oder weniger zutreffenden Behauptungen ſtatt einer wiſſenſchaftlichen Entwicklung. Daher möge man es freundlich aufnehmen und — überwinden.

III. Syſtem der (freien) Verwaltungskörper. Die Selbſtverwaltung und das Vereinsweſen.

a) Bedeutung des Syſtems.

Indem wir nunmehr den an ſich einfachen Begriff der Verwaltungskörper in ſeinem ſyſtematiſchen Ganzen darlegen, müſſen wir wieder eine Bemerkung vorausſenden.

Nicht darum handelt es ſich auch auf dieſem Punkte, ein wenn auch noch ſo zutreffendes Schema für die vielen und hochbedeutenden Erſcheinungen zu finden, mit denen wir uns zu beſchäftigen haben. Sondern wir glauben auch hier, daß nur diejenige Erkenntniß Werth hat, welche uns zeigt, daß auch in dieſem Gebiete die Entwicklung des einfachen Begriffes zum Beſondern ein lebensvoller, auf großen und erkennbaren organiſchen Kräften beruhender Proceß iſt, der, weil jene Kräfte ſich ewig gleich ſind, auch ewig dieſelben großen Grundformen erzeugen wird. Das wahre Syſtem iſt ſtets das Leben der Kraft, deren Erſcheinungen es umfaßt; und darum ſind menſchliche Dinge uns ſo viel verſtändlicher als natürliche, weil wir eben die Kraft, die in ihnen wirkt, verſtehen und definiren. Denn ſie iſt ſtets unſer eigenes Weſen, in ihr ſchauen wir unſer höheres Selbſt; das iſt hier wie immer die Macht, welche die Wiſſenſchaft von jeher über die beſten unter den Menſchen gehabt hat.

Es iſt gewiß, daß das, was wir den Verwaltungskörper nennen, eine Vielheit von Erſcheinungen enthält. Es iſt kein Zweifel, daß dieſe Vielheit nicht eine zufällige iſt. Iſt ſie aber eine organiſche, ſo muß ſie auf organiſchen, das iſt von ihr an ſich unabhängigen ſelbſtthätigen Faktoren beruhen. Und ſoll die freie Verwaltung das geſammte Staatsleben umfaſſen mit ihrem Syſteme, ſo müſſen dieſe Faktoren dieſelben ſein, welche im Staate als die Elemente der Organiſation auftreten. Und ſo iſt es in der That.

Wohin man immer blicken mag, ſtets finden wir auf dem Grunde des Daſeins der Menſchen die beiden großen Faktoren wieder, die in ihrer Wechſelwirkung alles Leben erzeugen, das natürliche, gegenſtändliche, objektive, und das perſönliche, ſelbſtgeſetzte, freie Element. Sie ſind in keinem Theile des menſchlichen Lebens getrennt; aber ſie wirken in jedem Theile in verſchiedener Weiſe. Sie ſind es nun, welche, indem wir auf ihre Wirkung das Entſtehen der Lebensverhältniſſe reduciren, die großen Gruppen der letzteren überhaupt, alſo auch die der Verwaltungskörper erzeugen. Aus ihnen entſtehen die beiden Grundkategorien, auf welche alle freie Verwaltung zurückgeführt werden muß.

Da nämlich, wo in den natürlichen, gegebenen, objektiven Verhältniſſen der Grund liegt, aus welchem die Theilnahme der Einzelnen an der vollziehenden Gewalt möglich und nothwendig wird, entſteht diejenige Form der freien Verwaltung, welche wir die Selbſtverwaltung nennen; der Verwaltungskörper der Selbſtverwaltung iſt dann der Selbſtverwaltungskörper.

Da aber, wo die Entſtehung dieſer freien Verwaltung nicht mehr aus thatſächlichen Elementen hervorgeht, ſondern wo auch der Grund wie der Zweck der Gemeinſchaft für die Vollziehung der ſtaatlichen Aufgaben in der freien Selbſtbeſtimmung des Vereinten liegt, reden wir vom Vereinsweſen, und der Verwaltungskörper des Vereinsweſens iſt dann der Verein.

In Selbſtverwaltung und Vereinsweſen iſt daher das Gebiet der freien Verwaltung zugleich erſchöpft und ſyſtemiſirt. Es gibt keine Erſcheinung der freien Verwaltung, welche nicht entweder der Selbſtverwaltung oder dem Vereinsweſen angehörte.

Allein auch hier gilt der, bereits bei der Darſtellung der Gemeinſchaft aufgeſtellte Grundſatz, daß beide großen Grundformen nicht immer in ihrer ſyſtematiſchen Klarheit auftreten. Im Gegentheil finden wir hier wie allenthalben unfertige und halbvollendete Formen und andrerſeits auch Uebergänge; und es iſt eine weſentliche Aufgabe des Syſtems, auch für dieſe Weſen und Stellung zu beſtimmen.

Dieß iſt nun die allgemeinſte Grundlage für das Syſtem der freien Verwaltung. Obwohl wir nun im Folgenden das Einzelne weiter ausführen werden, wird es bei dem gegenwärtigen Zuſtande der Doktrin ſowie der Jurisprudenz wohl von Wichtigkeit, ſchon hier die Entwicklung dieſes Syſtems in einem Geſammtbilde zur Anſchauung zu bringen; dann allerdings wird erſt dadurch das nähere Verhältniß von Selbſtverwaltung und Vereinsweſen klar werden. Wir werden daher jeden dieſer Theile zunächſt für ſich charakteriſiren.

b) System der Selbſtverwaltung.

Aus dem oben aufgeſtellten Begriff der Selbſtverwaltung, nach welchem dieſelbe der Organismus der freien Verwaltung für die gegebenen und objektiven Verhältniſſe des Geſammtlebens iſt, ergibt ſich der Begriff und Inhalt des Syſtems derſelben, indem dieſe Verhältniſſe ſelbſt organiſche und dauernde Verſchiedenheiten enthalten und entwickeln.

Dieſe Verſchiedenheiten beruhen ihrerſeits auf den beiden Grundbegriffen der *Intereſſen* und des *Grundbeſitzes*.

Die Intereſſen zunächſt haben eine doppelte Natur. Einerſeits ſtehen ſie unter dem Geſetze der Volkswirthſchaft, daß kein Sonderintereſſe, auch das wichtigſte nicht, fähig iſt, durch ſich allein ſeine höchſte Verwirklichung zu gewinnen, ſondern daß jedes Einzelintereſſe am Ende doch nur durch die Erfüllung aller andern ſeine höchſte Entwicklung erreicht. Kein Intereſſe kann daher das volkswirthſchaftliche Leben beherrſchen. Dagegen aber kann auch kein Sonderintereſſe *ganz* der Geſammtheit der übrigen Intereſſen geopfert werden; es muß bis zu einem gewiſſen Grade ſeine Selbſtändigkeit bewahren. Und aus dieſen beiden Elementen ergibt ſich nun das allgemeine Verhältniß derſelben ſowohl zur geſetzgebenden als zur vollziehenden Gewalt. Die Intereſſen können und ſollen nie Geſetze geben; wohl aber ſind ſie berufen, gegenüber der das Geſammtintereſſe vertretenden Geſetzgebung und Regierung ihre Sonderbedürfniſſe zur Geltung zu bringen. Das Organ, mit welchem ſie ſomit für Geſetzgebung ſowohl als für die Vollziehung auftreten, iſt weder ein geſetzgebender Körper, noch auch ein eigentliches Verwaltungsorgan, ſondern es iſt eine *Vertretung*; und wir ſagen daher, daß die erſte und einfachſte Form der Selbſtverwaltung in den *Vertretungen* beſteht. Die Vertretungen ſelbſt aber ſind wieder keine einfache und gleichartige Form. Sie können nämlich entweder von der Regierung ſelbſt veranlaßt und organiſirt, oder ſie können von den Betheiligten veranlaßt werden. Das Verhältniß beider Grundformen iſt ſehr verſchieden. Im erſten Falle haben ſie beſtimmte Rechte, im zweiten Falle ſuchen ſie nur einen beſtimmten Einfluß. Sie hängen daher im erſten Falle enger mit der Verwaltung, im zweiten enger mit der Geſetzgebung zuſammen. Je nach den Verhältniſſen des Volkes ſind ſie daher auch in mannigfach verſchiedener Weiſe ausgebildet; das Einzelne werden wir ſpäter nachtragen. Die verſchiedenen Grundformen aber, in Europa in ſehr verſchiedener Geſtalt auftretend, ſind folgende. Da wo die Regierung *einzelne Perſönlichkeiten* mit der Vertretung beſondrer Intereſſen beauftragt, nennen wir dieſelben *Räthe*. Da wo ſie für einzelne *Fälle* und

Fragen die Betheiligten zur Aeußerung und Mittheilung auffordert, entſtehen die öffentlichen Vernehmungen; da endlich, wo ſie ein eigenes und dauerndes örtlich begränztes Organ für die Vertretung der Intereſſen herſtellt, nennen wir daſſelbe die Kammer. In allen dieſen Fällen geht die Vertretung von der Regierung aus, und jedes dieſer Organe iſt daher auch mit beſtimmten Rechten verſehen und als dienendes Organ in das thätige Leben des Staats eingefügt. Allerdings können nun dieſelben Aufgaben ſtatt durch öffentliche Organe durch freie Vereinigungen erfüllt werden. Hier erſcheinen in den Fällen, wo es ſich um dauernde Intereſſen handelt, die Vertretungen in der Form der Vereine, entweder direkt mit der Abſicht gegründet, die Intereſſen für das öffentliche Bewußtſein oder für die Geſetzgebung und Regierung zur Geltung zu bringen, oder mit dem Auftrage, dieſe Vertretung gelegentlich in Verbindung mit andern Aufgaben zu übernehmen. Die Formen dabei ſind vielfach: der Einfluß iſt in dem Grade bedeutender, je intelligenter das Volk iſt. Jedenfalls iſt es klar, daß hier der Uebergang zum Vereinsweſen gegeben iſt, indem der Zweck der Selbſtverwaltung, die Form dem Vereinsweſen angehört. Da endlich, wo die Vertretung nicht mehr von dauernden Vereinen, ſondern von einer, für eine beſtimmte Frage vereinigten Mehrheit übernommen wird, entſtehen die Verſammlungen und Petitionen, welche hierher gehören, inſofern ſie beſtimmt ſind, beſtimmte einzelne Intereſſen für Geſetzgebung und Verwaltung zur Geltung zu bringen. Sie nun bilden in ihrer Form den Uebergang zum Verfaſſungsrecht, in ihrem Inhalt können ſie dem geſammten ſtaatlichen Leben angehören.

So nun bildet die Vertretung ein ganzes Syſtem von Formen, denen es auf allen Punkten gemein iſt, beſondere Intereſſen gegenüber dem allgemeinen Intereſſe zu wahren. Eine Vertretung hat es daher nie mit dieſem allgemeinen Intereſſe zu thun; ihr liegt immer ein ganz beſtimmtes Gebiet vor, und für dieſes iſt ſie wirkſam. Sie unterſcheidet ſich ſelbſt da, wo ſie vollkommen in der Form des Vereins auftritt, von demſelben ſtets dadurch, daß ſie nichts thun und leiſten, ſondern nur etwas für die Geſetzgebung und Verwaltung zur Geltung bringen will. Etwas weſentlich verſchiedener davon iſt nun die eigentliche Selbſtverwaltung mit dem Selbſtverwaltungskörper.

Die eigentliche Selbſtverwaltung tritt nämlich da ein, wo die Grundbeſitzer aus irgend einem hiſtoriſchen oder volkswirthſchaftlichen Grunde eine Einheit bilden, welche die Verwaltung in ſo weit übernimmt, als die gegebenen rechtlichen oder natürlichen Verhältniſſe eine Modifikation der allgemeinen Geſetze und Verordnung fordern, um den allgemeinen Zweck innerhalb der beſondern örtlichen Gränze verwirklichen

zu können. Die hiſtoriſche Grundlage iſt nicht nothwendig; allein da ſie ſelbſt der Regel nach die Conſequenz dauernder Urſachen iſt, welche eben jene Selbſtändigkeit des örtlichen Lebens ihrerſeits erzeugt haben, ſo iſt ſie meiſtens vorhanden. Den daraus entſtehenden Organismus der freien Verwaltung nennen wir den Selbſtverwaltungskörper. Jeder Selbſtverwaltungskörper bildet daher eine örtliche Einheit; und da in den Gränzen einer ſolchen Einheit ſich alle Aufgaben, die im Begriffe der Verwaltung liegen, vorfinden, ſo liegt es in der Natur der Selbſtverwaltungskörper, an der örtlichen Vollziehung aller Verwaltungszwecke Theil zu nehmen. Das unterſcheidet ſie weſentlich ihrem Inhalte nach ſowohl von den Vertretungen wie von den Vereinen. Sie ſind für uns ihrer Natur nach dauernd, wie die Urſachen, welche ſie erzeugt haben, und daher nicht vom Willen der Einzelnen in Entſtehung und Fortdauer abhängig, wie jene. Deßhalb bilden ſie meiſtens ſelbſtändige Organe der Verwaltung, und treten als ſolche im Staatsorganismus auf, während andrerſeits ihr inneres Rechtsleben vermöge ihrer Baſis, des Grundbeſitzes, wieder von den geſellſchaftlichen Grundformen und Bewegungen abhängt. Dadurch ſind ſie eine Welt für ſich, und von höchſter Bedeutung für das ganze Staatsleben. Wir ſcheiden nun drei Grundformen derſelben, von denen jede ihre beſondere Stellung, Rechte und Funktion hat. Die Landſchaft iſt die rein hiſtoriſche, größere Geſtalt dieſer Selbſtverwaltungskörper, welche eben deßhalb einen ſtaatlichen Charakter hat, und nicht bloß in der Verwaltung, ſondern auch in der Geſetzgebung mit ihrer Bedeutung eintritt. Die Gemeinde dagegen iſt der Körper desjenigen, was wir im eigentlichen Sinne die örtliche Selbſtverwaltung nennen. Sie enthält die Geſammtheit aller Verwaltungsaufgaben des Staats, inſofern die Vollziehung derſelben von den örtlichen Verhältniſſen, unter denen wir zugleich die rein natürlichen und die auf dem perſönlichen Element der Bürger beruhenden verſtehen, bedingt und geſtattet wird. Dieſer allgemeine Begriff der Gemeinde hat daher zwei Grundformen. Inſofern dieſe Begränzung nun auf der hiſtoriſch gebildeten Einheit eines Orts beruht, ſprechen wir von einer Ortsgemeinde. Inſofern dagegen die örtliche Gemeinſchaft aus Gründen, welche ſpäter zu entwickeln ſind, durch das Geſetz anſtatt durch die hiſtoriſche Entwicklung gebildet wird, entſteht anſtatt — oder meiſtens über der Ortsgemeinde derjenige Selbſtverwaltungskörper, den wir die Verwaltungsgemeinde nennen werden. Das Verhältniß beider Organe zu einander bildet einen der wichtigſten, aber auch der ſchwierigſten Theile der Selbſtverwaltung, den wir unten eingehend zu behandeln haben. Die hohe Bedeutung dieſer eigentlichen Selbſtverwaltung hat nun in der neueren Zeit einen mehr

oder weniger ausgebildeten Organismus des ganzen Gemeindewesens erzeugt, deſſen Inhalt für das ganze Staatsleben mehr und mehr entſcheidend wird; die Folge wird das Bild deſſelben für die Hauptnationen Europas geben. Die dritte Grundform der Selbſtverwaltung iſt nun das, was wir die Corporation nennen. Die Corporation beruht meiſt auf hiſtoriſchen Grundlagen, und zwar auf einem ganz beſtimmten ſocialen Zweck, für welchen ein eigenes Vermögen beſtimmt iſt. Man wird wohl unterſcheiden zwiſchen den eigentlichen Corporationen, bei denen die Rechte und Intereſſen der Mitglieder die eigentliche Aufgabe der Verwaltung dieſes Vermögens iſt, und den Stiftungen, bei denen es ſich um die Verwendung für Dritte handelt. Die eigentlichen Corporationen gehören daher auch weſentlich der ſtändiſchen Epoche, während die Stiftungen an keine Geſellſchaftsform gebunden ſind.

Dieß ſind nun die elementaren Grundformen der Selbſtverwaltung. Ein nicht minder bedeutendes Syſtem entwickelt ſich bei dem Vereinsweſen.

Der gegenwärtige Standpunkt der Auffaſſung iſt, wie wir recht wohl wiſſen, von dem obigen weſentlich verſchieden, und wir müſſen, um nicht zu Mißverſtändniſſen Anlaß zu geben, ſchon hier unter Vorbehalt genauerer Beſprechung die vorliegende Syſtemiſirung in ihrem Grundgedanken rechtfertigen. Begriff und Name der Selbſtverwaltung ſind eigentlich hiſtoriſch entſtanden, obwohl bekanntlich die Sache ſelbſt ſchon von jeher in Deutſchland vorhanden war. Beide haben an das engliſche Selfgovernment angeknüpft, indem ſie daſſelbe, namentlich durch Gneiſts großartige Arbeiten, als das Muſterbild für Deutſchland aufſtellten. Die Rechtsphiloſophie wußte von der Sache gar nichts; hat doch Trendelenburg in ſeinem neueſten Naturrecht (1868) weder von den Gemeinden noch vom Vereinsweſen geredet, als ob dieſelben entweder keine Natur und kein Recht hätten, oder dem Staate nicht angehörten. Die Staatsrechtslehrer nahmen von dem ganzen Gebiet nur das poſitive Recht auf, ohne ſich im Geringſten um Weſen und Begriff der Sache zu kümmern; hat doch ſelbſt Zöpfl nicht einmal das Wort Selbſtverwaltung in ſeiner ſonſt ſo fleißigen Sammlung eingeführt. Die Folge war, daß man den Begriff der Selbſtverwaltung ganz nach dem engliſchen Vorbilde annahm, das iſt, ohne ſich im Geringſten um die organiſche und wiſſenſchaftliche Stellung des Ganzen zu kümmern. Daraus ergab ſich das charakteriſtiſche Element dieſer ganzen Bewegung, welche die ganze freie Verwaltung ausſchließlich in der Gemeindeverfaſſung und Gemeindeverwaltung ſah. Auf dieſem Punkte ſtehen wir noch jetzt. Das Verhältniß des Vereinsweſens zur Selbſtverwaltung iſt ſo gut als ganz unbeachtet geblieben; von Räthen und Vertretungen iſt nirgends die Rede, und es iſt klar, daß wir aus dieſer beſchränkten Auffaſſung nicht herauskommen werden, bis wir den, alle Formen gemeinſam umfaſſenden Begriff der freien Verwaltung an die Spitze ſtellen. Thun wir

aber das, so wird allerdings die Aufnahme des Gebietes der Räthe und Kammern in derselben ganz nothwendig; und da entsteht nun die Frage, ob sie ein Gebiet für sich, oder einen Theil der Selbstverwaltung bilden. Geht man hierfür nun wieder davon aus, daß Selbstverwaltung eben nur Gemeindewesen ist, so ist mit dieser Tautologie die Sache abgethan, und man muß eine andere Kategorie suchen. Wir sind der Ueberzeugung, daß dazu nicht nur kein Grund vorhanden ist, sondern auch, daß der wahre Begriff der Selbstverwaltung vollkommen ausreicht, um Räthe und Kammern mit aufzunehmen. Allerdings ist es klar, daß sie wieder den Uebergang von den Staatsorganen zu eigentlicher Selbstverwaltung bilden: allein wenn sie ihrer Form und zum Theil ihrem Rechte nach der ersteren gehören, so gehören sie offenbar ihrem Wesen und ihrer Thätigkeit nach der zweiten. Wir müssen daher bei unserer ursprünglichen Auffassung stehen bleiben: nur dürfen wir schon hier bekennen, daß es ja nicht die Aufgabe des Systems ist, das Einzelne, sondern das Ganze zu erklären, die Entwicklung des Einzelnen wird sofort nachfolgen.

c) System des Vereinswesens.

Bei dem System dieses zweiten großen Organismus der Verwaltung dürfen wir auf das zurückkommen, was wir bereits oben gesagt haben.

Der Begriff des Vereins ist ein viel weiterer als der der Verwaltung. Es ist daher klar, daß es durchaus falsch wäre, das Vereinswesen als Ganzes in die Lehre von der Vollziehung aufzunehmen. Aber es ist eben so gewiß, daß das Vereinswesen einer der gewaltigsten Faktoren des Gesammtlebens ist, und mit jedem Tage mächtiger in dasselbe hineingreift. Nun aber ist es andrerseits kein Zweifel, daß alles, was dem Gesammtleben angehört, auch der Verwaltung angehört, welche ja doch die organische Thätigkeit der Einheit des Menschen für die individuelle Entwicklung ist. So steht neben dem Grundbegriff der Verschmelzung des Vereinswesens mit der Verwaltung das Princip der Selbständigkeit des ersteren. Und die erste Bedingung eines richtigen Verständnisses ist daher und wird bleiben die richtige Bestimmung des Verhältnisses zwischen Vereinswesen und Verwaltung. Das aber kann in der That erst durch die systematische Durchführung gesichert werden.

Indem wir nun die Entwicklung im Einzelnen der Behandlung des Vereinswesens überlassen, sollen hier nur die leitenden Gedanken und Kategorien, und zwar als Entwicklung und Erfüllung des Begriffs der freien Verwaltung dargelegt werden.

Das Princip der Unterscheidung ist aber eben so einfach, als die Worte, welche das Unterschiedene bezeichnen.

Da nämlich die Einheit der Menschen eine der großen Bedingungen

aller Entwicklung, und die Verwaltung des ſtaatlichen Organismus der letzteren iſt, ſo folgt, daß das Vereinsweſen im Ganzen, und jeder Verein im Beſondern, zunächſt *Gegenſtand* der Thätigkeit und damit des Rechts der Verwaltung iſt.

So lange derſelbe nur mit ſeinem Zwecke und ſeiner Thätigkeit ſich *nur auf ſeine Mitglieder* beſchränkt, gehört er der freien Selbſtbeſtimmung des Staatsbürgerthums. Er iſt in Zweck und Mittel, in Organismus und Verwaltung eine Form der bürgerlichen Selbſtthätigkeit. Indem er ſich aber auf ſeine Mitglieder beſchränkt, *verwaltet er nichts*, denn der Begriff der Verwaltung umfaßt ſtets die Geſammtheit der Staatsangehörigen. Er „verwaltet“ gerade ſo wenig ſeine eigenen Angelegenheiten, als ein einzelner Menſch ſein Vermögen „verwaltet“, ſo wie man mit dem Ausdruck „Verwaltung“ einen rechtlichen Sinn verbindet. Eine Vereinigung nun, welche grundſätzlich nur für ſeine Mitglieder thätig ſein will, heißt eine *Geſellſchaft*. Das Geſellſchaftsweſen gehört daher auch eigentlich dem Begriffe und der Funktion des Vereinsweſens nur indirekt an; und zwar indem es nicht vermöge ſeines Zweckes, ſondern vermöge ſeiner Erfolge auf das Geſammtleben einwirkt.

Allerdings nun ſind dieſe Erfolge ſo bedeutſam, daß die Verwaltung gegen das Geſellſchaftsweſen nicht gleichgültig ſein kann. Es macht daher daſſelbe gleichfalls zum *Gegenſtand* des öffentlichen Rechts und ſo entſteht das *Geſellſchaftsrecht*, deſſen Aufgabe es iſt, die Intereſſen des Geſammtlebens gegenüber der Macht und Thätigkeit der Geſellſchaften in geeigneter Weiſe zu ſchützen.

Daraus ergibt ſich, daß die Geſellſchaft, das Geſellſchaftsweſen und das Geſellſchaftsrecht nur im *weiteren Sinne* des Wortes dem Vereinsweſen angehören, und daher den erſten Theil des letzteren bilden, ſo wie man eben den weiteren Sinn deſſelben an die Spitze ſtellt.

So wie aber die Vereinigung mehrerer einen Zweck ſetzt, der ſeinem Weſen nach auf die Geſammtheit berechnet iſt, ſo entſteht für denſelben ein ganz anderer Charakter. Alsdann thut ſie das, was die Verwaltung ſelbſt zu thun hat; ſie beginnt im eigentlichen Sinne des Wortes zu „verwalten“ und jetzt erſcheint daher auch derſelbe als *ein Theil* des großen Verwaltungsorganismus. In dieſem Sinne ſagen wir, daß eine ſolche Vereinigung nicht mehr eine Geſellſchaft, ſondern eben ein *Verein* im eigentlichen Sinne des Wortes ſei; und jetzt kann es kein Zweifel mehr ſein, daß das *eigentliche Vereinsweſen* in der That die zweite große Grundform der freien Verwaltung iſt. Denn der Verein iſt eben vermöge ſeiner Thätigkeit nicht mehr bloß Gegenſtand der Verwaltungsthätigkeit, ſondern er iſt ein *Organ* derſelben. Aller-

dings ist er kein Organ der Regierung, wohl aber ein Organ der Verwaltung, und das Recht dieses eigentlichen Vereins ist daher an und für sich ein Theil des öffentlichen Rechts, und hat seine, von denen des Gesellschaftsrechts zum Theil wesentlich verschiedene Grundlagen.

Wenn wir also demnach von dem System des Vereinswesens im Allgemeinen reden, so scheidet sich dasselbe sofort in die zwei Gebiete des Gesellschafts- und des Vereinswesens; und es ist klar, daß jedes dieser beiden Gebiete wieder sein eigenes System hat. Indem wir nun das Gebiet des Gesellschaftswesens hiernach übergehen, wollen wir nur kurz die Elemente des Systems des eigentlichen Vereinswesens bezeichnen, um die Idee der freien Verwaltung auch auf diesem Punkte mit ihrem Inhalt zu erfüllen.

Das System des eigentlichen Vereinswesens, das wir künftig wohl kurz das Vereinswesen im Unterschiede von Gesellschaftswesen nennen dürfen, theilt sich nämlich gerade wie das der Selbstverwaltung in zwei Hauptgebiete. Das Element der Unterscheidung liegt dabei nicht in demjenigen, was die betreffenden Vereine wollten, sondern in dem Grunde, aus welchem sie entstehen.

Da nämlich, wo das Objekt des Vereins nicht erst durch den Willen der Vereinsmitglieder entsteht, sondern ein im wirklichen Staatsleben gegebenes ist, entsteht diejenige Form des Vereins, welche wir Verband nennen. Das Objekt des Verbandes ist eine, ganz unabhängig vom Vereine bestehende selbständige Verwaltungsaufgabe, und der Verband ist daher der Verein als freies Verwaltungsorgan für eine bestimmte und begränzte Verwaltungsaufgabe. Da wo diese Verwaltungsaufgabe wieder im Gebiete der gewerblichen Arbeit liegt, entsteht der specifische Begriff der Genossenschaft, die sich dem Begriff des Verbandes entsprechend, wieder nicht auf die gewerbliche Arbeit im Allgemeinen, sondern auf eine bestimmte Gruppe derselben bezieht. Ihre historische Basis ist die Zunft und Innung; die Verschmelzung der gewerblichen Arbeitsarten löst sie auf, und sie verschwinden mehr und mehr im Vereinswesen. Wo dagegen eine örtlich begränzte, auf den natürlichen Elementen des Gesammtlebens beruhende einzelne Verwaltungsaufgabe zeigt, für welche weder die Orts- noch die Verwaltungsgemeinde ausreichen, da entstehen die eigentlichen Verbände, welche die Principien des Vereinswesens in die Verwaltung hineintragen, und welche vermöge ihrer örtlichen Begränzung den Charakter einer Gemeinde, vermöge ihres innern Rechts aber den eines Vereins haben, und so dasjenige bilden, was wir den Uebergang von der Selbstverwaltung zum Vereinswesen nennen müssen. So reden

wir von Waſſer-, Deich-, Schul-, Steuerverbänden u. a. m. Es liegt daher in der Natur der Verbände, daß ſie in viel engerer Beziehung zur Verwaltung ſtehen, wie der Verein; erſt in dieſem iſt die volle Idee der freien Verwaltung innerhalb eines beſtimmten, wenn auch oft ſehr begränzten Kreiſes gegeben.

Der Verein im eigentlichen und engeren Sinne iſt demnach diejenige Gemeinſchaft, welche ſich vermöge ihres eigenen Willens ſelbſt einen Zweck ſetzt, der nicht bloß die eignen Mitglieder umfaßt, ſondern in das geſammte Leben eingreift, das iſt ſein Begriff; und aus dieſem Begriffe geht auch ſein Syſtem hervor. Es iſt nämlich klar, daß es ſo viele Vereine geben kann, als es Zwecke oder Gebiete der Verwaltung gibt. Es gibt daher nicht etwa ein Syſtem der Vereine für ſich, ſondern das wahre und einzige Syſtem der Vereine iſt in der That das Syſtem der Verwaltung ſelbſt. Man wird daher von den Vereinen für das perſönliche und geiſtige Leben, von volkswirthſchaftlichen Vereinen und von geſellſchaftlichen Vereinen reden müſſen, und jeder dieſer Theile wird wieder in ſo viele Klaſſen oder Arten verfallen, als die Verwaltung ihrerſeits ſelbſtändige Verwaltungszwecke aufſtellen kann. Denn jeder Zweck der Verwaltung iſt fähig, Gegenſtand eines Vereins und ſeiner Thätigkeit zu werden. Darin eben liegt die große Bedeutung und Macht des Vereinsweſens, daß es vermöge dieſer ſeiner Natur das ganze Leben des thätigen Staats durchdringt, und auf jedem Punkt deſſelben die in ihm liegenden Principien der freien Verwaltung zur Geltung bringt. Und daher iſt in der That eben das Vereinsweſen das Zeichen eines freien Staatslebens, und weder durch die Selbſtverwaltung noch durch das Geſellſchaftsweſen zu erſetzen, ſo wichtig auch beide für ſich betrachtet ſein mögen. Und daher der Drang der Gegenwart nach einer größeren Entwicklung dieſer Geſtaltungen, die wir nun in der Darſtellung des Vereinsweſens genauer zu betrachten haben werden.

Das ſind nun die Grundformen für die concrete Geſtaltung der freien Verwaltung. Ehe wir nun aber zu der Darſtellung des Rechtsſyſtems übergehen, dürfen wir, gegenüber der bisherigen Literatur, wohl einige allgemeine Bemerkungen über Selbſtverwaltung und Vereinsweſen hinzufügen.

In der That nämlich zeigt ſich auch bei ihnen das große organiſche Geſetz alles Lebens, daß das Verſchiedene nicht etwa entſteht aus zufälligen Gründen, und nur da iſt, weil es eben iſt. Es iſt vielmehr auch hier kein Zweifel, daß jene Verſchiedenheit im Organismus und Weſen vielmehr die Bedingung dafür iſt, daß das unendlich viel-

gestaltige wirkliche Leben überhaupt die freie Verwaltung in sich aufnehmen könne. Denn die Besonderheit von Selbstverwaltung und Vereinswesen ist nichts als die, durch die Menschen und die Dinge gegebene Verschiedenheit in der Funktion desselben großen Princips der menschlichen Entwicklung überhaupt. Und es ist nicht bloß von großem Interesse, sondern es ist geradezu nothwendig, die Selbstverwaltung und das Vereinswesen von diesem Standpunkt zu betrachten.

Während nämlich die freie Verwaltung ihrem Principe nach das ganze Leben der Staaten durchdringt, sind es Selbstverwaltung und Vereinswesen, welche es mit den elementaren Grundverhältnissen desselben in Harmonie bringen, ohne ihre Natur anzugreifen.

Jene beruht auf den großen gegebenen Thatsachen des materiellen Lebens, dieses auf der freien Thätigkeit der individuellen Selbstbestimmung. Während die Selbstverwaltung daher an die gegebenen Verhältnisse gebunden, stets *örtlich* begränzt erscheint, aber innerhalb ihrer örtlichen Gränze fähig ist, alle Zwecke und Aufgaben des Gesammtlebens in sich aufzunehmen, ist der Verein seinem Wesen nach an keinen Ort gebunden, wohl aber ist er beschränkt auf den bestimmten einzelnen Zweck, durch den er selbst entstanden ist. Während eben deßhalb die Organisation der Selbstverwaltung wie ihre Grundlage, die materielle Besonderheit der gegebenen örtlichen und historischen Zustände, eine höchst verschiedene ist und sein wird, ist die Organisation der Vereine, die eben nur durch den Zweck entstehen, stets im Wesentlichen eine gleiche. Während ferner die Selbstverwaltung vermöge der Natur der Interessen und des Grundbesitzes stets mit ihrem Organismus den *gesammten* Staat durchdringt wie ihr Objekt, und daher ein *allgemeines* Element der Verwaltung bildet, kann das Vereinswesen, da es auf dem freien Willen der Persönlichkeit beruht, bald fast ganz fehlen, bald sich einseitig entwickeln, bald den ganzen Staat in einzelnen Richtungen umfassen, bald wieder verschwinden. Während die Selbstverwaltung wie ihr Substrat nur langsam in ihrer Organisation wechselt, kann das Vereinswesen im Umfang wie im Inhalt in beständiger Umgestaltung begriffen sein. Und dem entsprechend ist auch der Einfluß beider auf das Gesammtleben ein höchst verschiedener. Der Einfluß der Selbstverwaltung ist naturgemäß ein nachhaltiger und gleichartiger, aber auf örtlich gegebene Verhältnisse beschränkter; der Einfluß des Vereinswesens dagegen ist meist ein stoßweise erscheinender; dafür erstreckt er sich aber weit über das Gebiet einzelner Fragen hinaus. Die Gestalt der Selbstverwaltung endlich beruht auf der Ordnung der Volkswirthschaft und der Vertheilung des Grundbesitzes; die Gestalt und Ausdehnung des Vereinswesens beruht vielmehr auf dem

Zuſtand der Bildung und der geiſtigen Thätigkeit des Volkes. Die Selbſtverwaltung *erhält* das Princip der freien Verwaltung, und macht es zu einem integrirenden Theil der Verfaſſung; das Vereinsweſen *fördert* es, und bringt die Bewegung in die verfaſſungsmäßigen Ordnungen. So erfüllen und ergänzen ſich beide große Erſcheinungen; und eben darum hat es nie einen Staat gegeben, in welchem beide nicht wenigſtens im Keime vorhanden geweſen wären. Aber eben deßhalb iſt auch ihre wirkliche Entwicklung eine höchſt verſchiedene ſowohl in den verſchiedenen Staaten als in den verſchiedenen Ländern; denn theils aus den großen geſellſchaftlichen Elementen hervorgehend, theils durch die Entwicklung und die Macht der perſönlichen Staatsidee beſtimmt, treten ſie unter den verſchiedenſten Formen auf, und ſelten vergeht ein Jahrhundert, in dem nicht ein großer Theil des innern Staatslebens vor dem Kampfe deſſelben mit dem Staate oder von dem Hader ihrer eigenen ſocialen Elemente erfüllt wäre. Allein das nun iſt kein Zweifel, daß ſeiner Natur nach die Entwicklung des Vereinsweſens ſtets die höhere, freiere Stufe des innern Lebens der Staaten bedeutet und ſie gewiſſermaßen präconiſirt. Mit dem Siege des Vereinsweſens über ſeine Widerſacher iſt der Sieg freier Verwaltung überhaupt erſt geſichert; und mit gutem Recht ſtellen wir daher auch die Selbſtverwaltung als die urſprüngliche Form der freien Verwaltung voran, während wir das Vereinsweſen als die weiteſte Entwicklung deſſelben folgen laſſen.

Das nun, was hier als das Weſen der Sache dargelegt iſt, erſcheint nun im Rechtsſyſtem als Gegenſtand des freien Staatswillens in feſter, beſtimmt formulirter, objektiv gültiger Geſtalt. Dieß Rechtsſyſtem der freien Verwaltung hat aber wieder den Unterſchied zwiſchen Selbſtverwaltung und Vereinsweſen fallen zu laſſen; es hat das ganze Rechtsgebiet des öffentlichen Rechts zu geben, welches beiden gemeinſam iſt. Und dieß iſt der Inhalt des Folgenden.

Auch hier dürfen wir der genaueren Erörterung der einzelnen Theile, namentlich des Vereinsweſens, nicht vorgreifen. Doch darf wohl die Bemerkung Platz finden, daß ohne eine ſolche Behandlung des Vereinsweſens, welche dieſelbe als organiſchen Theil der vollziehenden Gewalt betrachtet, überhaupt keine Vereinslehre für die Zukunft möglich ſein wird. Das aber hat allerdings unbedingt zur Vorausſetzung, daß man *Geſellſchaft und Verein ſcheidet*. Und wenn das gewiß iſt, ſo müſſen wir eigentlich geſtehen, daß das Aufnehmen des Geſellſchaftsweſens in die freie Verwaltung an und für ſich falſch iſt, da die Geſellſchaft als ſolche mit der Verwaltung und zwar ſpeziell mit der vollziehenden Gewalt gar nichts zu thun hat. Indeſſen liegt es wohl klar genug vor, daß bei dem jetzigen Zuſtande der Wiſſenſchaft eine Behandlung des Geſellſchaftsweſens und ſeines Verhältniſſes zum Vereinsweſen unbedingt nothwendig wird, um ſo mehr als die ganze Theorie von den Geſellſchaften, wie

ſie gegenwärtig beſteht, geradezu unfähig iſt, ihr ganzes Gebiet zu beherrſchen; denn ſie begeht den beſtändigen, nur hiſtoriſch zu erklärenden Fehler, zu glauben, daß ſie alle ihre Sätze vom rein privatrechtlichen Standpunkt aus begründen, behandeln und entwickeln könne, während es für unbefangene Beurtheiler auf den erſten Blick klar iſt, daß die eine Hälfte des Geſellſchaftsrechts nicht mehr bürgerliches Recht, ſondern eben Verwaltungsrecht iſt. Eben dadurch tritt aber wieder die Verſchmelzung und Verwechslung von Geſellſchaft und Verein auf; und dieſe nun zu beſeitigen, iſt und bleibt eine der großen Bedingungen der ganzen Lehre von der freien Verwaltung. Das nun wird ſich namentlich im Rechtsſyſtem faſt auf allen Punkten, wo von beiden die Rede iſt, auch im Einzelnen ergeben.

III.

Das Rechtsſyſtem der freien Verwaltung.

Indem wir jetzt an die Elemente des Organismus der freien Verwaltung die Elemente des Rechtsſyſtems derſelben anſchließen, dürfen wir zum Eingang das Weſen dieſes Rechtsſyſtems bezeichnen.

Das Recht überhaupt erſcheint allerdings ſtets zuerſt als etwas objektiv Gültiges, und die gewöhnliche Rechtswiſſenſchaft genügt ſich in der Auffindung deſſen, was dieß objektiv Gültige entweder in ſeinem Wortlaut oder deſſen Conſequenzen enthält. Allein in allem öffentlichen Recht tritt das höhere Weſen des Rechts ſchon deutlicher zu Tage. Hier iſt ein beſtändiges Werden und Wechſeln der Elemente und Kräfte; Neues entſteht, Altes wird geändert; dennoch iſt für die gegebene Zeit eine feſte Ordnung nothwendig. Dieſe feſte Ordnung iſt es nun, welche das Recht formulirt. In dem Recht finden die Begriffe, die Forderungen und die allgemeinen Thatſachen des Geſammtlebens erſt ihre feſte Geſtalt, Bewegung und Werden ihren Abſchluß; das geltende Recht in öffentlichen Dingen iſt nicht bloß eine Menge geltender Beſtimmungen, ſondern es iſt die Form, in welcher ſich die Einheit der Menſchen ihre organiſchen Elemente zum Bewußtſein bringt und zum Gegenſtand ihres Willens macht. Am Rechte des öffentlichen Lebens erfährt man daher nicht, was ſein ſollte, ſondern was iſt. Und auf den erſten Blick gibt es daher nur ein poſitives Recht öffentlicher Verhältniſſe, während alles nicht zum poſitiven Recht Erhobene überhaupt nicht der Rechtswiſſenſchaft angehören wird.

Allein in der That iſt nicht bloß das, was das geltende Recht will, ſondern es ſind über und oft neben ihm die ewigen organiſchen Elemente des Lebens, welche ihrerſeits das Recht in ſeiner Bildung beſtimmen, und zuletzt ſtets die Entſcheidung in ſchwankenden Fragen bringen. Jede Rechtswiſſenſchaft kommt auf ſie zurück; und wir ſagen,

daß ſie um ſo höher ſteht, je mehr ſie von ihnen ausgeht. Das nun iſt hier nothwendig im Auge zu behalten.

Denn ſo wenig es bisher in der Wiſſenſchaft einen Begriff und eine Stellung für die freie Verwaltung im Gegenſatz zu der perſönlichen und der Regierung gegeben hat, ſo wenig gibt es ein poſitives Rechtsſyſtem derſelben. Wollen wir daher von dem letzteren reden, ſo müſſen wir wieder auf die abſoluten Elemente derſelben zurückgehen. Hier müſſen die Rechtsſätze die Conſequenzen der Natur der Sache ſein; die Erkenntniß von dem erſtern wird daher die feſte Formulirung der letzteren. Und indem wir daher als den Inhalt des Begriffs der freien Verwaltung die Selbſtverwaltung und das Vereinsweſen ſetzen, wird das, was wir das Recht der freien Verwaltung nennen, die Formulirung derjenigen Elemente enthalten, welche beiden gemeinſam ſind, ſo daß dämit die allgemeine Grundlage für das beſondere Selbſtverwaltungs- und Vereinsrecht gegeben iſt. Das iſt die Stellung, welche das Folgende einzunehmen hat, und ſein Werth für Wiſſenſchaft und Praxis.

1. Die Grundbegriffe.

Juriſtiſche Perſönlichkeit, Autonomie und Oberaufſicht.

Alles Recht entſteht da, wo eine Perſönlichkeit mit der andern in Berührung tritt, und wo das Leben die Gränzen ihrer äußern Sphäre in einander übergehen läßt. Die Aufgabe des Rechts iſt immer, die Gränze der perſönlichen Selbſtändigkeit in dieſen Uebergängen wieder herzuſtellen.

Will man daher, ſei es wo immer, das Recht finden, ſo iſt es vor allen Dingen nothwendig die Perſönlichkeiten zu beſtimmen, für welche das Recht geſucht wird. Das Syſtem der perſönlichen Beziehung iſt die erſte und allgemeinſte Grundlage des Syſtems des Rechts.

Indem wir nun den allgemeinen Begriff der Gemeinſchaft zum Grunde legen, welche als Organismus der freien Verwaltung mit dem Staate in Beziehung tritt, ſo erſcheinen drei Grundverhältniſſe, welche die elementaren Kategorien des Rechtsſyſtems abgeben.

So lange nun die Vereinigungen nur für ſich ſelbſt da ſind, gehören ſie überhaupt dem Verwaltungsrecht nicht an. Sie werden erſt dann Verwaltungskörper, wenn ſie mit Dritten in Beziehung treten. Das Syſtem dieſer Beziehungen iſt daher das Syſtem der rechtlichen Grundbegriffe der Verwaltungskörper.

Dieſe nun ſind doppelt. Einerſeits ſtehen ſie andern Einzelnen

gegenüber, andererſeits der Verwaltung und ihrem Organismus. Das Recht der Verwaltungskörper ſcheidet ſich demnach in zwei große Gruppen.

Jede ſolche Gemeinſchaft iſt nämlich zuerſt nicht bloß für ihre Mitglieder, ſondern auch für Dritte eine Einheit. Eine Einheit des perſönlichen Willens und Thuns iſt nun für das Recht ein Rechtsſubjekt. Die Geſammtheit der Beſtimmungen, unter denen die Einheit auf dieſe Weiſe ein Rechtsſubjekt wird, begreifen wir unter dem Ausdruck des Rechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit. Sie iſt die Grundlage des Rechtsverhältniſſes nach Außen hin.

Zweitens aber iſt jede Einheit ein Faktor des Geſammtlebens überhaupt; in der freien Verwaltung erſcheint ſie ſogar als ein Organ der Thätigkeit des Staats im weitern Sinne. Iſt ſie das, ſo tritt hier die Perſönlichkeit der Gemeinſchaft auch dem perſönlichen Staate, ſeinem Willen und ſeinem Thun gegenüber, und es entſteht damit die Geſammtheit von Rechtsverhältniſſen zum Staatsleben, welche wir als das öffentliche Recht der freien Verwaltung bezeichnen müſſen. Dieſes öffentliche Recht enthält das Maß der Selbſtthätigkeit der Verwaltungskörper, und dieſes Maß heißt als ein rechtlich anerkanntes die Autonomie, welches wieder die innere Ordnung der Verfaſſung und Verwaltung zur Vorausſetzung hat; ſodann enthält es die Gränze und Form der Unterordnung derſelben unter den durch den Staat in Geſetz und Regierung verwirklichten Geſammtwillen, und dieſe rechtlich beſtimmte Unterordnung heißt die Oberaufſicht.

Auf dieſe Weiſe erzeugen die Verhältniſſe jedes Verwaltungskörpers zu dritten Einzelnen und zum Staate die drei großen Kategorien des Rechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit, und diejenigen des Verwaltungsrechts derſelben, das wieder als Autonomie und Oberaufſicht erſcheint.

Da nun dieſe Kategorien auf dem allgemeinen Weſen aller Verwaltungskörper beruhen, ſo ergibt ſich, daß dieſelben auch der geſammten Selbſtverwaltung wie dem Vereinsweſen gemeinſam ſind. Das beſondere Recht beider, ja das beſondere Recht jeder einzelnen Art der Selbſtverwaltung und der Vereine muß daher als eine Modifikation und nähere Beſtimmung jener allgemeinen Kategorie angeſehen werden. Es iſt klar, daß dieſelben ſich in jeder Geſtaltung der freien Verwaltungskörper wiederfinden müſſen. Will man die letztern unter einander vergleichen, ſo muß man ihre beſondern Beſtimmungen auf jene Principien und Grundbegriffe zurückführen. Sie bilden die elementare Grundlage des Syſtems für dieß ganze Rechtsgebiet; ſtehen ſie nur erſt in Wiſſenſchaft und Leben feſt, ſo iſt die Betrachtung und Weiterentwicklung des Einzelnen ſehr leicht. Sie müſſen daher als die

Voraussetzung der Jurisprudenz dieses ganzen Gebietes angesehen werden; ohne sie gibt es kein klares öffentliches Recht der Verwaltung überhaupt; und deßhalb senden wir sie dem Einzelnen in eigener Darstellung voraus, Selbstverwaltung und Vereinswesen an sie anschließend.

Wir würden nun hier eine sehr leichte Aufgabe haben, wenn man sich über die Hauptsache, über den Unterschied zwischen der Gemeinschaft und Einheit überhaupt und der specifischen höheren Art derselben, welche wir den Verwaltungskörper nennen, irgend wie einig wäre. Allein es fehlt bis jetzt nicht bloß diese Unterscheidung, sondern es sind durch den Mangel derselben große Verwirrungen in einzelnen Theilen entstanden, namentlich im Begriff und Recht der juristischen Persönlichkeit, während auf andern Punkten die völlige Entfremdung der Begriffe und des Verständnisses von Selbstverwaltung und Vereinswesen die Begriffe und das Recht von Autonomie und Oberaufsicht nicht zur Klarheit haben gelangen lassen. Wir dürfen daher nicht etwa im Folgenden bei dem Begriffe des Verwaltungskörpers beginnen, sondern müssen überhaupt die Formen der Gemeinschaft ins Auge fassen, und werden dadurch vielfach auf andere Gebiete hinüber gezogen, welche eigentlich dem öffentlichen Recht fremd sind. Wir werden das jedoch nicht beklagen, wenn wir dadurch für unsere Fragen für die Zukunft ein fest bestimmtes Gebiet gewinnen.

2. Begriff und Recht der juristischen Persönlichkeit.

a) Entwicklung des Begriffs und der öffentlich-rechtlichen Natur desselben. Die vertragsmäßige und die juristische Persönlichkeit.

Es ist bekannt, daß die juristische Persönlichkeit einer der vielbestrittensten Begriffe in der Rechtswissenschaft ist. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, eine Kritik der einzelnen Ansichten über dieselbe hier zu geben. Allein es ist keine Entwicklung der freien Verwaltung und keine gründliche Darlegung des Wesens und Rechts ihrer Hauptformen möglich, wenn man sich nicht vor allen Dingen über die Natur und die juristische Formulirung jenes Begriffes einig geworden ist. Das nun glauben wir, ist nicht schwer, wenn man nur sich die Mühe gibt, gewisse einfache Voraussetzungen unbefangen zu untersuchen, die man bisher auf diesem Gebiete, so viel wir sehen, weggelassen hat. Möge man uns daher gestatten, die Sache zunächst auf ihre einfachen Grundlagen zurückzuführen.

1) Damit irgend eine Gemeinschaft eine juristische Persönlichkeit sein könne, ist es klar, daß sie zuerst überhaupt eine Persönlichkeit sein muß. Es ist kein Zweifel, daß es niemanden einfallen wird,

jede Gemeinſchaft eine „Perſönlichkeit“ zu nennen. Um zur letztern zu werden, bedarf ſie offenbar der Momente, welche aus der bloßen Gemeinſchaft eine Perſönlichkeit machen. Die erſte aller Fragen iſt daher die, welches dieſe abſoluten Momente der Perſönlichkeit ſind; denn erſt wo ſie eintreten, wird aus der Gemeinſchaft ein perſönliches Leben.

Die bisherige Rechtswiſſenſchaft hat dieſe Frage weſentlich wohl deßhalb nicht aufgenommen, weil ihr Vorbild, das römiſche Recht, den Begriff ſelbſt gar nicht kennt. Man könnte nun ſagen, daß dieß überflüſſig wäre, wenn irgend eine Geſetzgebung der Welt die objektiven Momente, welche die Gemeinſchaft zur Perſönlichkeit erheben, angegeben hätte. Dieß iſt nicht geſchehen. Es gibt gar kein Gebiet, in welchem die Geſetzgebung unklarer und unfertiger wäre, als dieſes. Sie hat es der Autoritas ICtorum überlaſſen, und die ſind ſich nicht einig; ja viele läugnen geradezu das Daſein derſelben. Von dieſer Seite iſt gar keine Hoffnung zu haben.

Es bleibt daher nichts übrig, als wieder einmal hier die Natur der Sache als Quelle der Rechtsauffaſſung zum Grunde zu legen. Und es wird ſich ſogleich zeigen, daß ſie vollkommen geeignet iſt, ihre Aufgabe zu erfüllen.

Alles, was Perſönlichkeit heißt, muß offenbar zuerſt zwei allgemeinſte Elemente haben. Es muß ein Körper da ſein, und dieſer Körper muß von einem geiſtigen, ſelbſtbeſtimmten Leben beſeelt werden.

Nun kann man wohl ſagen, daß die ganze bisherige Lehre von der juriſtiſchen Perſon ſich nur mit dem Elemente derſelben beſchäftigt hat, welches den Körper derſelben repräſentirt. Dieß Element iſt nun das, was wir — im beſtimmten Gegenſatz zur perſönlichen Einheit — die Gemeinſchaft, als etwas für ſich Beſtehendes, nennen. Sie iſt, für ſich ſtehend, der Körper, aus welchem die Perſönlichkeit werden kann, aber nicht werden muß.

Dieſer Körper beſteht, nach dem Begriffe der Gemeinſchaft, aus ſelbſtändigen Rechtsſubjekten, Peſönlichkeiten, welche einen Theil ihrer Lebens- und Rechtsſphäre hergegeben haben, um dieſe Gemeinſchaft zu bilden. Inſofern man bei dieſer Thatſache ſtehen bleibt, erſcheint die Gemeinſchaft als Ganzes, dritten Einzelnen gegenüber, als die Universitas; der Ausdruck Communio bedeutet das Verhältniß, nach welchem die Einzelnen noch ungeſchiedene Antheile an der Universitas haben. Inſofern dieſe Communio mit der ihren Körper bildenden Universitas durch Zufall gebildet iſt, heißt ſie Communio incidens; inſofern ſie durch den Willen der Betheiligten entſtand, die Societas. Und die Aufgabe des bürgerlichen Rechts der Gemeinſchaft iſt es, die

Gränzen des Rechts der Einzelnen innerhalb dieſer Gemeinſchaft wieder herzuſtellen. Von einer „Perſönlichkeit“ iſt hier gar keine Rede. Fragen wir nun, warum nicht, ſo iſt die Antwort klar. Es fehlt das, was wir die Seele dieſes Körpers, das geiſtige Moment der innern Einheit in demſelben nennen müſſen; denn nur die äußere iſt in Universitas gegeben. Dieſe Einheit aber iſt wieder keine Abſtraktion, ſondern ſie hat ſehr beſtimmte und faßbare Momente, die auch dem poſitiven Juriſten genügen werden.

Das, was eine Perſönlichkeit ſein ſoll, muß zuerſt ſich ſelbſt als Perſönlichkeit erkennen, dann muß es, wie die Perſönlichkeit, zu den großen Funktionen des perſönlichen Lebens fähig ſein; es muß als Einheit etwas wollen, und etwas thun können. Um das zu können, muß zugleich ein Organ für das Wollen und für das Thun beſtimmt ſein. Eine Gemeinſchaft, in welcher jedes Mitglied das gleiche Recht mit allen andern hat, iſt in der That keine Perſönlichkeit, ſondern eben eine noch unorganiſche Gemeinſchaft, in welcher jeder Einzelne ein unbedingtes Mandat von allen andern beſitzt. Die Perſönlichkeit fordert, daß ein Organ da ſei, welches jene weſentlichen Funktionen übernimmt, und daß dieſe ſeine Funktionen von jedem Mitglied anerkannt werden. Es kann nun Ein Organ alle drei Funktionen haben, es können zwei Organe, es können Organe für jede einzelne Funktion da ſein, und es iſt natürlich, daß eine Perſönlichkeit um ſo entwickelter iſt, je beſtimmter die einzelnen Funktionen den einzelnen Organen zugewieſen ſind: das iſt richtig; allein irgend ein Organ, deſſen individueller Wille und deſſen individuelle Thätigkeit ausſchließlich beſtimmt ſind, den Willen und das Thun der Gemeinſchaft unter beſtimmten Bedingungen zu enthalten, iſt für das perſönliche Weſen abſolut nothwendig. Uns ſcheint, daß dieß nicht beſtritten werden kann.

Steht nun dieß für das Weſen der Perſönlichkeit feſt, und ſoll daher aus der eben bezeichneten Gemeinſchaft eine ſolche Perſönlichkeit werden, ſo muß die erſtere den angegebenen Organismus des perſönlichen Lebens nun in ſich aufnehmen, und für ſich als gültig anerkennen. Dieß geſchieht, indem die Funktionen der einzelnen perſönlichen Organe objektiv beſtimmt, und von der Gemeinſchaft auch anerkannt werden. Die Form, durch welche dieß geſchieht, nennen wir am beſten mit einem bekannten Wort die Statuten. Vermöge der Statuten ſcheiden ſich daher die geiſtigen Organe der Gemeinſchaft zu ſelbſtändig wirkenden Faktoren ab; jedes Organ hat ſeine Funktion, und das in den Statuten enthaltene Mandat wird ſomit auch der Rechtstitel für die Gültigkeit dieſer ſtatutenmäßigen Funktion der Organe in ihrem

Verkehre mit Dritten. So wie das Organ dem Dritten erklärt, im Namen der Gemeinſchaft mit ihm zu handeln, iſt es Sache des Dritten, ſich um den Inhalt der Statuten zu kümmern; es iſt kein Zweifel, daß die Verbindlichkeiten der Gemeinſchaft nicht weiter gehen, als die Statuten derſelben es möglich machen; eben ſo wenig, daß die ſtatutenmäßige Funktion des Organs die Gemeinſchaft verpflichtet, und zwar ſo weit, als die Einzelnen ſelbſt der Gemeinſchaft angehören. Daſſelbe gilt von dem innern Leben, den innern Angelegenheiten der Gemeinſchaft. Durch die ſtatutenmäßigen Organe hat ſich die unbegränzte Einheit des perſönlichen und wirthſchaftlichen Elements, wie ſie das Weſen der Einzelnen ausmacht, geſchieden; die Organe beſtimmen die wirthſchaftliche Bewegung des Ganzen, und die Mitglieder haben nur einen begränzten Antheil an der Verwendung ihrer Leiſtungen für ihre Gemeinſchaft. So entſteht mit jenen Organen zugleich die erſte, elementare Geſtalt von Verfaſſung und Verwaltung; das Oberhaupt iſt in dem Vorſtande gegeben, und das Leben der Gemeinſchaft iſt ein perſönliches geworden.

Nun iſt es klar, daß das Maß der Entwicklung der Perſönlichkeit, die Höhe der Ausbildung der Organe, die Zahl und die Gemeinigkeit ihrer Funktionen ſehr verſchieden ſein können. Allein immer wird man als die drei charakteriſtiſchen Elemente aller Perſönlichkeit nur mehr das Vorhandenſein einer, ſtets zugleich wirthſchaftlichen Gemeinſchaft als des Körpers derſelben, dann irgend eines ſelbſtändigen und zur eigenen Thätigkeit berechtigten Organismus, und endlich der, dieſe Ordnung und ihr Recht feſtſtellenden Statuten beſtimmen. Wo dieſe Elemente da ſind, da iſt auch die Gemeinſchaft zur Perſönlichkeit geworden. Und da nun dieſe Ordnung und dieſes Recht aus dem Willen der Einzelnen, welche die Gemeinſchaft bilden, hervorgehen, ſo nennen wir eine ſolche Perſönlichkeit eine vertragsmäßige. Die vertragsmäßige Perſönlichkeit iſt daher die, durch einen ſtatutenmäßigen Organismus zur Perſönlichkeit erhobene Gemeinſchaft.

Und jetzt kann mit Recht die Frage aufgeſtellt werden, ob eine ſolche vertragsmäßige Perſönlichkeit nicht die juriſtiſche Perſönlichkeit iſt? Denn in der That ſcheinen alle Momente der letzteren hier in vollem Maße vorhanden; alle juriſtiſchen Funktionen und Rechte derſelben ſind geſetzt, alle rechtlichen Fragen löſen ſich durch die angegebenen Momente, und es darf uns daher nicht wundern, wenn ein großer Theil der Juriſten, auch ohne daß ſie gerade den Begriff der vertragsmäßigen Perſönlichkeit in logiſcher Weiſe entwickelt hätten, die juriſtiſche Perſönlichkeit eben als die obige vertragsmäßige verſtehen. Woher alſo ſoll noch ein Unterſchied zwiſchen beiden entſtehen?

Es ist wohl der Mühe werth, dieß genauer zu untersuchen. Denn trotz dem Obigen ist der Begriff und das Wesen der juristischen Persönlichkeit von der vertragsmäßigen sehr wesentlich verschieden.

2) Schon in die gewöhnlichste Lehre von der juristischen Persönlichkeit nämlich tritt auf diesem Punkte eine Frage hinein, deren Bedeutung weit über eine bloß casuistische hinausgeht. Es ist die Frage, ob für die Erhebung zur juristischen Persönlichkeit ein besonderer Akt, eine Genehmigung der Regierung nothwendig sei? Wir wollen auch hier nicht fragen, ob sie nothwendig ist, und auch nicht, wie sie ertheilt werden muß. Wohl aber fragen wir, woher diese Frage eigentlich kommt? Denn ganz abgesehen davon, was die positiven Gesetze vorschreiben — die freilich doch am Ende die Natur der Sache ausdrücken, wenn auch oft unklar und fehlerhaft — was kann denn eine solche Bestätigung überhaupt noch geben, wenn die vertragsmäßige Persönlichkeit gut organisirt ist? Welchem Zwecke, welchem Bedürfniß soll ein solcher Akt entsprechen, wenn alle Elemente des persönlichen Lebens durch den Vertrag ohnehin gesetzt werden können? Das ist auf den ersten Blick gar nicht abzusehen, und daher die Meinung Einiger, daß zur Herstellung einer juristischen Persönlichkeit überhaupt ein solcher Act an sich gar nicht nothwendig sei; höchstens daß die Regierung von der Existenz solcher Persönlichkeit Kunde habe, und damit eine Anzeige nothwendig werde. An sich sei eine Genehmigung durchaus nicht erforderlich.

Geht man indeß einen Schritt weiter, so erkennt man bald, daß die letztere Ansicht nicht ausreicht. Und zwar zunächst und thatsächlich eben darum nicht, weil es eben solche Persönlichkeiten gibt und geben muß, welche überhaupt gar nicht durch einen Vertrag entstanden sind und auch noch nicht durch einen solchen entstehen können. Dahin gehören eben alle Selbstverwaltungskörper; nur im Vereinswesen entstehen die Persönlichkeiten durch den Vertrag. Und da nun der Begriff der juristischen Persönlichkeit zugleich die Selbstverwaltungskörper umfaßt, ja bei diesen entstanden ist, so ist es klar, daß der Begriff der vertragsmäßigen Persönlichkeit den der juristischen nicht deckt; es ist unmöglich, mit den Elementen des ersten für die zweite auszureichen. Es ist ferner kein Zweifel, daß die Selbstverwaltungskörper überhaupt erst durch die Anerkennung der Regierung zu juristischen Persönlichkeiten werden. Wenn das ist, so ist diese letztere ein wesentliches Element der letzteren. Es ergibt sich, daß der Begriff der juristischen Persönlichkeit ohne die Anerkennung der Regierung eigentlich gar nicht gedacht werden kann. Ja selbst wenn man weiter geht, und zwei Arten der juristischen Persönlichkeit setzt, die einfache vertragsmäßige, und die

öffentlich rechtlich anerkannte, ſo zeigt ſich, daß unter Umſtänden auch die erſtere, ſelbſt da wo ſie ganz unzweifelhaft eine vertragsmäßige iſt, dieſer Anerkennung unter Umſtänden nothwendig bedarf, wie z. B. bei Aktiengeſellſchaften, Eiſenbahnen u. a. m. Iſt das der Fall, worauf beruht denn dieſe, durch die Regierung vollzogene Erhebung einer Einheit zur juriſtiſchen Perſönlichkeit, und was bedeutet ſie?

Es iſt klar, daß man, ſo wie man dieſen Standpunkt ins Auge faßt, nicht mehr mit der gewöhnlichen Auffaſſung ausreicht. Sowie man überhaupt von der Anerkennung redet, tritt ein ganz anderes Moment ein; die juriſtiſche Perſönlichkeit wird ein Begriff des Verwaltungsrechts, während die vertragsmäßige Perſönlichkeit ein Begriff des Privatrechts wird. Und damit nun müſſen wir zur Erklärung und Begründung der juriſtiſchen Perſönlichkeit höher greifen und den Boden des Privatvertrages verlaſſen. Denn es kann kaum fraglich ſein, daß der Mangel aller bisherigen Behandlung der Frage in dem Mangel des Verſtändniſſes dieſes Moments des Verwaltungsrechts liegt; es iſt der Begriff und das Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit ohne die Verwaltungslehre im Allgemeinen, und ohne den Begriff der freien Verwaltung überhaupt nicht zu verſtehen.

Dieß nun zu zeigen, iſt auf Grundlage der letzteren nicht mehr ſchwierig.

Mag man nämlich die Gemeinſchaften, die ſich für irgend einen Zweck aus irgend einem Grunde bilden, betrachten wie man will, immer ſind ſie mächtiger als der Einzelne. Sie greifen mit ihrer Gewalt tief in das Leben der Geſammtheit, und ebenſo tief in das Leben des Einzelnen hinein; ſie werden zum Theil für beide unwiderſtehlich; ſie werden zu Faktoren des Geſammtlebens, und zwar um ſo gewaltiger, je allgemeiner ſie ſich ihre Aufgabe geſtellt haben.

Nun ergibt es ſich leicht, daß ſo lange ſie ihrer Form und ihrem Inhalte nach nur auf die beſtimmte Zahl ihrer Mitglieder beſchränken, es Sache der individuellen, perſönlichen Selbſtbeſtimmung iſt, in ſie einzutreten, mit ihnen zu verhandeln, gegen ſie zu kämpfen. Denn hier ſtehen in der That Einzelne gegen Einzelne. So wie ſie aber eine Ausdehnung gewinnen, in welcher das einzelne Mitglied unfähig wird, die Thätigkeit der gebildeten Gemeinſchaft zu überſehen und ſeine perſönliche Selbſtbeſtimmung in ihr geltend zu machen, ſo entſteht die Frage, ob eine ſolche Organiſation nicht ſchon den Charakter eines öffentlichen Organs in ſich entwickelt hat, weil hier die Macht der Einzelnen, welche das Ganze leiten, größer wird als die der einzelnen Mitglieder, und die Stellung derſelben den Charakter eines Mandats nur formell behält, in Wirklichkeit dagegen ſchon den einer Herrſchaft

über die Mittel der Gemeinschaft hat. Sowie aber der Zweck der Gemeinschaft an und für sich über die Verhältnisse der Mitglieder *hinausgeht* und grundsätzlich sich auf die Lebensverhältnisse Dritter bezieht, in welche die Gemeinschaft mit ihren Mitteln und vermöge ihrer Organe hineingreifen will, oder so wie der Zweck, wie bei den Selbstverwaltungskörpern, überhaupt gar nicht mehr durch den Willen der Mitglieder gesetzt, sondern ein durch die Natur des Körpers selbst gegebener ist, so ist es eben *keine* Frage mehr, daß hier die organisirte Gemeinschaft in den Organismus des Gesammtlebens hineintritt, welcher die großen Aufgaben des menschlichen Lebens durch Vereinigung der Kräfte lösen will. Diesen Organismus nennen wir nun die *Verwaltung* im weitesten Sinne des Wortes. Jede Vereinigung daher, welche auf diese Weise in die Funktion der Verwaltung hineingreift, kann nicht mehr bloß dem individuellen Willen ihrer Mitglieder angehören. Sie muß sich selbst als Theil jenes großen Organismus betrachten, und muß andererseits von ihm als solcher anerkannt werden, ganz gleichgültig, ob sie eine vertragsmäßige Persönlichkeit oder eine gegebene Gemeinschaft von Gütern, Kräften und Interessen ist. Zu dem Ende muß diese Anerkennung durch einen besondern Akt der Verwaltung erfolgen, und durch diesen wird jene Einheit dann in das Gebiet derselben aufgenommen. Dieser Akt der Anerkennung ist nun die Erklärung, daß die Gemeinschaft ein persönliches Organ nicht mehr bloß des Willens der Mitglieder, sondern der Verwaltung selbst sein soll; und diese Erklärung ist es, welche aus der vertragsmäßigen Persönlichkeit *die juristische macht*.

Die juristische Persönlichkeit ist daher *nicht* identisch mit der persönlichen Einheit einer Gemeinschaft überhaupt — und das ist der wesentliche Unterschied zwischen unserer und der gewöhnlichen Auffassung, sondern sie ist die, von der Regierung als persönliche Einheit in ihrer Organisation *anerkannte* Gemeinschaft. Und der *Grund* dieser Anerkennung ist es wieder, aus welchem das Recht der juristischen Persönlichkeit in seinem Unterschiede von dem Recht der vertragsmäßigen Einheit hervorgeht. Denn der Grund derselben liegt darin, daß die betreffende Einheit vermöge ihres Umfanges oder ihres Zweckes — wegen des ersten thatsächlich, wegen des zweiten principiell — ein Theil der Verwaltung im weitesten Sinne wird. *Indem* sie das wird, empfängt sie ein zweites Verhältniß. Ihre Organe und Mitglieder werden nicht mehr bloß für die Innehaltung ihrer Statuten einander gegenseitig, sondern auch der Verwaltung haftbar, denn das Rechtsprincip der juristischen Persönlichkeit ist, daß das statutenmäßige Verhalten derselben jetzt ein Theil der *öffentlichen Verwaltung* und die Haftung dafür

mithin eine öffentlich rechtliche wird, während bei der vertragsmäßigen Persönlichkeit die Haftung sowohl zwischen Organen als Mitgliedern eine rein privatrechtliche ist. Die Consequenzen aber von diesem Satze sind sehr wichtig und werden unten wieder erscheinen. Wir können aber schon hier zur näheren Begriffsbestimmung des Wesens der juristischen Persönlichkeit dieselbe dahin formuliren, daß sowie eine Einheit den Charakter der juristischen Persönlichkeit annimmt, die Begriffe und das Recht der Autonomie einerseits und der Oberaufsicht andererseits auf sie Anwendung finden, was bei der bloß vertragsmäßigen Persönlichkeit nicht der Fall ist.

Hält man nun diese Entwicklung des Begriffs der juristischen Persönlichkeit mit dem eben über die freie Verwaltung Gesagten zusammen, so ergibt sich das Resultat, daß jede zur Einheit sich erhebende Gemeinschaft, gleichviel ob sie nun vertragsmäßige oder thatsächliche ist, ihrer allgemeinsten Natur nach fähig ist, für das Gesammtleben zu wirken, und damit direkt oder indirekt der freien Verwaltung anzugehören; und die Erhebung derselben zur juristischen Persönlichkeit ist demgemäß der Akt, durch welchen die wirkliche Anerkennung als Glied der freien Verwaltung des Staats erfolgt; jede juristische Persönlichkeit ist daher an und für sich ein Organ der freien Verwaltung, und tritt damit in das Gebiet des Rechts der vollziehenden Gewalt und der für sie geltenden Grundsätze.

Daraus endlich erklärt es sich, daß bei fortschreitender Entwicklung das Vereinswesen mehr und mehr das Element der juristischen Persönlichkeit bei sich entwickelt; jede Unklarheit über das Wesen der letzteren ist nichts als eine Unsicherheit über den Begriff der freien Verwaltung, und der Abschluß der Lehre von der Persönlichkeit wird daher nie ohne die bestimmte Beziehung zum öffentlichen Rechte gefunden werden.

Es kann nicht unsere Absicht sein, hier die Literatur und die höchst verschiedenen Ansichten über das Wesen der juristischen Persönlichkeit zu untersuchen; eine geschmackvolle Darstellung der Quellen unter andern bei Auerbach, Gesellschaftswesen. (Cap. VIII.) Es scheint uns aber ziemlich greifbar, worauf es beruht, daß gerade auf diesem Punkte so wunderbare und zum Theil sogar wunderliche Gegensätze entstanden sind. Unsere Juristen, unter denen sogar des römischen Rechts ausgetragene, haben immer geglaubt, das Wesen der juristischen Persönlichkeit vom Standpunkt des Privatrechts erfassen und erschöpfen zu können, und das deßhalb, weil dieß Privatrecht natürlich ausreichte für Begriff und Inhalt der vertragsmäßigen Persönlichkeit. Dennoch blieb ihnen eine unaufgelöste Substanz in dieser Behandlung zurück, welche einige von den Romanisten kurzweg beseitigten, indem sie, um die juristische Persönlichkeit nicht erklären zu müssen, auch die vertragsmäßige einfach läugneten, oder die logische Ungeheuerlichkeit eines „Zweckvermögens“ erfanden, als ob es ein Vermögen

gäbe ohne einen Zweck. Hätten dieſe doch nur noch den „Zweck“ aufgelöst, ſo hätten ſie bald gefunden, daß ihr Zweck ein öffentlicher, das iſt ein Verwaltungszweck ſei, und ihr Zweckvermögen daher nichts als ein Organ für die Verwaltung eines Vermögens für einen öffentlichen Zweck, alſo ein Verwaltungskörper mit Vermögen. Andere, wie Thöl, konnten das Daſein der vertragsmäßigen Perſönlichkeit nicht läugnen, ſahen dabei, daß „zuweilen“ die öffentliche Anerkennung nöthig ſei, zuweilen nicht, und blieben daher zwiſchen den beiden Begriffen der vertragsmäßigen und juriſtiſchen Perſönlichkeit mitten inne ſtecken. Noch Andere, die meiſten, halfen ſich, indem ſie ſtatt auf die Sache einzugehen, eine Fiktion fingirten — ein Nichtdaſeiendes, welches Weſen und Recht des Daſeienden habe; bequem, aber nicht ganz einleuchtend. Viele zogen es vor, bei dieſer Sachlage lieber gar nicht von dem Gegenſtande zu reden; Einige meinten ſogar, derſelbe gehöre überhaupt nur ins deutſche Privatrecht. Das deutſche Privatrecht ſelbſt nun hatte ſolcher juriſtiſchen Perſönlichkeiten genug; aber es hat ſich nie ſtark mit Begriffen und ihrer Löſung abgegeben. Es hatte aber in ſeiner urſprünglichen Geſtalt keine Veranlaſſung, über die vertragsmäßige Perſönlichkeit nachzudenken; als Runde und Kraus arbeiteten, gab es eben noch keine Aktiengeſellſchaften, deſto mehr hiſtoriſch gebildete Corporationen. Dieſe aber gehörten damals meiſt dem Jus publicum; wir finden daher in dieſer Zeit allerdings Vorſtellungen von der Autonomie und der Oberaufſicht, aber keine von der juriſtiſchen Perſönlichkeit. Erſt mit unſerm Jahrhundert tritt durch das Handelsrecht eine neue Bewegung auf dieſem Gebiete ein. Das Handelsrecht nun hatte keinen Zweifel über das Daſein einer vertragsmäßigen Perſönlichkeit, aber es hielt ſich ſelbſt ausſchließlich für einen beſondern Theil des Privatrechts, und ſah nicht, daß die Hälfte ſeiner Beſtimmungen öffentliches Recht ſei. Es hielt daher die Frage nach dem Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit nicht recht für ſeine Competenz, da es aber die vertragsmäßige unzweifelhaft erkennen mußte, ſo war hier das Gebiet, wo man die verſchiedenſten Anſichten, aber keine Bewegung zur Uebereinſtimmung fand. Das eigentliche deutſche Privatrecht und ſeine Fortſetzung ließ entweder den Begriff ganz weg, wie Mittermaier, oder wie Beſeler nahm es den Begriff auf, ohne zu ſagen, was er bedeute; es wird wohl niemand herausbringen, was ſich namentlich Beſeler dabei gedacht hat. Conſtant iſt bei dieſer Richtung nur die, mit der hiſtoriſchen Baſis des deutſchen Privatrechts eng zuſammenhängende Erſcheinung, daß dieſelbe wieder die vertragsmäßige Perſönlichkeit des Handelsrechts nicht kennt und verſteht, und daher bei den „Corporationen“ ſtehen bleibt, ohne zu ſagen, was ſie ſind. Der mit der Philoſophie ſich beſchäftigt habende Gerber bezieht dann nach römiſch rechtlichen Reminiſcenzen die juriſtiſche Perſönlichkeit nur auf das Vermögen; ſelbſt der Staat iſt ihm nur ſo weit Perſönlichkeit, als er Fiscus iſt. So iſt hier eine Zerfahrenheit der Anſichten wie ſonſt vielleicht nirgends; will man die Lage der Auffaſſung im Allgemeinen charakteriſiren, ſo kann man ſagen, daß die Romaniſten gar keinen Begriff, das Handelsrecht nur den der vertragsmäßigen Perſönlichkeit, und das deutſche Privatrecht nur den der Selbſtverwaltungskörper (Corporation) hat; eine Lehre vom Vereinsweſen giebt es überhaupt

noch nicht; und es ſteht daher feſt, daß wir auf dem bisherigen Wege zu keiner Einheit gelangen werden, obgleich die Elemente der Lehre vorhanden ſind. Nur das heben wir zum Schluſſe hervor, daß der Begriff der juriſtiſchen Perſönlichkeit, nach dem was wir geſagt, nicht etwa den Inhalt der römiſchen Lehre von der Societas und Universitas (Körper der juriſtiſchen Perſon), oder die Lehre von den Geſellſchaften (Seele und Organismus derſelben), oder endlich die deutſch-privatrechtliche Lehre von der Corporation (juriſtiſche Perſönlichkeit der Selbſtverwaltungskörper) bekämpft oder gar aufheben will, ſondern daß ſie eben nur die Aufgabe hat, das Moment der juriſtiſchen Perſönlichkeit als ſolches in ſeiner Bedeutung feſtzuſtellen, und mithin die verſchiedenen Arbeiten nur auf dieſem Punkte in ein Ganzes zuſammenzufaſſen. Die Folge wird dann die weiteren Conſequenzen zeigen.

b) Die Arten der juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Der von uns aufgeſtellte Begriff der juriſtiſchen Perſönlichkeit iſt nun offenbar ein unfertiger, ſo lange wir nicht beſtimmt haben, in welchen Grundformen er erſcheint. Dieſe Grundformen ſind ſeine Arten. Und hier iſt es nun klar, daß dieſe Arten in der That das ganze Gebiet der Verwaltungskörper umfaſſen müſſen, da jede juriſtiſche Perſönlichkeit wie geſagt ein Körper der freien Verwaltung iſt. Nur iſt der Geſichtspunkt der Eintheilung dabei ein anderer.

Dieſer Geſichtspunkt liegt nämlich, nach dem Begriffe dieſer Perſönlichkeit ſelbſt, nicht in den Momenten, wodurch die Einheit entſtanden iſt, ſondern da ſie erſt durch die formale Anerkennung der Verwaltung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit wird, in dem Verhältniß derſelben zum Staate, oder wie wir kurz ſagen können, in dem öffentlichen Zwecke derſelben. Und hier ergeben ſich folgende Kategorien.

Die Einheit, welche zur juriſtiſchen Perſönlichkeit wird, kann zunächſt nur einen wirthſchaftlichen Zweck für ihre eigenen Mitglieder haben. In dieſem Falle wird ſie aus einer vertragsmäßigen Einheit zur juriſtiſchen Perſönlichkeit erhoben, weil ſie vermöge ihres Umfanges, theils der Zahl ihrer Mitglieder, theils der Mittel, über welche ſie gebietet, ein ſelbſtwirkender Faktor des Geſammtlebens wird, und daher der Verwaltungsthätigkeit unterworfen wird. Dieſe erſte Geſtalt oder Art der juriſtiſchen Perſönlichkeit nennen wir die wirthſchaftliche. Aus Gründen, die in dem obigen Begriffe gegeben ſind, ſoll jede Aktiengeſellſchaft und jede Gegenſeitigkeitsgeſellſchaft eine ſolche juriſtiſche Perſönlichkeit ſein. Sie hat daher an ſich mit den Funktionen der Verwaltung nichts zu thun, doch kann ſie allerdings eine ſolche übernehmen (z. B. Eiſenbahnen). In dieſem Falle verbindet ſie die Natur der wirthſchaftlichen mit der der adminiſtrativen juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Insofern nun die Einheit sich einen Zweck setzt, der seinem Wesen nach überhaupt der Verwaltung gehört, wird sie ein Organ der letzteren, ganz ohne Rücksicht auf ihre Mittel und ihren Umfang. In diesem Sinne nennen wir sie nun eine administrative (juristische) Persönlichkeit, und ihre Organe empfangen den Charakter und das Recht, dafür aber auch die Haftung öffentlicher Organe, soweit die Statuten eine ihrem Wesen nach öffentliche Funktion enthalten. Dahin gehören nun alle Körper der eigentlichen Selbstverwaltung, alle Vereine, und von den Gesellschaften diejenigen, welche einen öffentlichen Zweck durch ihre Mittel verfolgen.

Endlich gibt es eine dritte Art, welche dadurch entsteht, daß die juristische Persönlichkeit das Recht hat, als einzelne Persönlichkeit an der Verfassung Theil zu nehmen und daher in der Volksvertretung aufzutreten, diese Art nennen wir die staatlichen Persönlichkeiten; fast ausschließlich sind es die eigentlichen Selbstverwaltungskörper, um welche es sich dabei handelt, und ihr Recht auf diesen Antheil an der Vertretung ist meistens ein rein historisches. Ob es richtig oder nicht richtig sei, ein solches Recht zu geben, ist dann eine Frage der Politik; für uns genügt es, die Art als solche festzustellen.

Dieß sind die drei Arten der juristischen Persönlichkeit. Es ergeben sich daraus zwei nicht unwichtige Consequenzen.

Zuerst folgt, daß jede administrative und staatliche juristische Persönlichkeit zugleich eine wirthschaftliche ist, deren Körper aus Gütern und Leistungen mit rein privatrechtlichen Verhältnissen besteht, so daß das ganze Gebiet des Privatrechts der vertragsmäßigen Persönlichkeit auf jede derselben in so weit Anwendung findet, als es sich um das Verhältniß der Mitglieder zu diesen Gütern und Leistungen handelt. Es ist daher auch hier von einem Ausschließen der Begriffe und Rechtssätze der Universitas und Societas keine Rede, sondern nur davon, daß mit diesen Rechten das Wesen und das Recht jener Arten nicht erschöpft ist, sondern daß sie als juristische Persönlichkeit Träger zweier Rechtssphären sind, der privatrechtlichen und der öffentlichen, von denen wir nur die letztere zu behandeln haben.

Zweitens aber folgt, daß zwar jede juristische Persönlichkeit ein Verwaltungskörper, aber nicht umgekehrt jeder Verwaltungskörper eine juristische Persönlichkeit ist. Dieß wird sie erst dann, wenn sie auch das körperliche — materielle — Element der Persönlichkeit, das eigene wirthschaftliche Leben mit eigenem Gute hat. Diejenigen freien Verwaltungskörper, welche eines solchen entbehren (wie die Räthe in Kammern), sind daher keine juristischen Persönlichkeiten, sondern haben den Charakter von Organen, während die eigentlichen Selbstverwaltungs-

körper, Landſchaft, Gemeinden und Körperſchaft, nicht darum juriſtiſche Perſönlichkeiten ſind, weil ſie Vermögen beſitzen, ſondern weil ſie Funktionen haben, welche der Verwaltung angehören. Dieß nun wird in der weiteren Darſtellung des Rechts der freien Verwaltung wohl klarer werden.

Auch hier dürfen wir uns nicht auf die Kritik der Arten, wie ſie z. B. Beſeler aufſtellt, einlaſſen; es iſt klar, daß wenn man die juriſtiſche Perſönlichkeit mit der Corporation identificirt und dann nicht ſagt, was eine Corporation iſt, eine Eintheilung wenig Werth hat. Auch ſind dieſe Arten mehr zur Orientirung in dem ganzen Gebiete, als zur Entwicklung des Weſens der Sache beſtimmt. Das bei weitem Schwierigere iſt das Folgende.

c) Die Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Wenn wir nun auf dieſe Weiſe feſthalten, daß die Qualität der juriſtiſchen Perſönlichkeit im Unterſchiede von der vertragsmäßigen beſtimmte Vorausſetzungen und namentlich beſtimmte Rechtsfolgen hat, ſo iſt es allerdings nothwendig, den Akt zu beſtimmen, durch welchen dieſe Qualität der betreffenden Einheit gewonnen wird. Und dieß iſt keineswegs eine einfache Sache. Denn hier tritt zuerſt der tiefe Unterſchied zwiſchen den Selbſtverwaltungskörpern und dem Vereinsweſen in bedeutſamer Weiſe zu Tage.

1) Die Selbſtverwaltungskörper nämlich ſind Einheiten, welche nicht durch den freien Willen der Mitglieder, ſondern durch das natürliche Element der gegebenen Einheit entſtehen, und zwar deßhalb, weil dieſe Einheit vermöge ihrer Elemente, des Intereſſes oder des Beſitzes, an und für ſich beſtimmte Aufgaben der Verwaltung enthalten, die von den Mitgliedern zwar entwickelt oder vernachläſſigt, aber niemals weder geſchaffen noch beſeitigt werden können. Sowie daher die Einheit überhaupt da iſt, hat ſie auch Aufgaben der Verwaltung. Und indem ſie dieſe hat, iſt ſie vermöge derſelben auch nothwendig eine juriſtiſche Perſönlichkeit. Es ergibt ſich daher, daß die Anerkennung eines (eigentlichen) Selbſtverwaltungskörpers ſtets zugleich die Anerkennung der juriſtiſchen Perſönlichkeit enthält, ganz gleichgültig, ob dieſelbe formell ausgeſprochen iſt oder nicht. Jede Landſchaft, jede Gemeinde, jede Corporation iſt an und für ſich eine juriſtiſche Perſönlichkeit; wenn einige Geſetze dieß ſpeciell ausſprechen, ſo hat das juriſtiſch gar keinen Werth, ſo wenig als wenn ſie beſtimmen würden, daß jeder Menſch eine Perſon ſei. Höchſtens kann es bedeuten, daß dieſelben keine vertragsmäßigen, ſondern eben juriſtiſche Perſönlichkeiten ſind und als ſolche behandelt werden ſollen.

2) Ganz anders iſt dagegen das Verhältniß des Vereinsweſens,

und dieß Verhältniß ist gar nicht zu erklären, ohne die bestimmte Unterscheidung zwischen der vertragsmäßigen und der juristischen Persönlichkeit. Allerdings nun müssen wir hier der Lehre vom Vereinswesen etwas vorgreifen; doch muß uns die Lage der bisherigen Doctrin darin entschuldigen. Uebrigens sind die leitenden Grundsätze bis auf Einen Punkt ungemein einfach.

Die Grundlage dieses Rechtsgebietes ist die Unterscheidung von Gesellschaft und Verein im Vereinswesen, deren weitere Entwicklung wir der Lehre vom Vereinswesen vorbehalten.

Eine Gesellschaft bedarf der juristischen Persönlichkeit überhaupt nicht; sie bedarf daher auch keines Aktes der Regierung, durch welche sie zur juristischen Persönlichkeit erhoben wird. Ein Verein dagegen muß seinem Wesen nach eine juristische Persönlichkeit sein. Während daher die Gesellschaft vollständig gebildet ist, sobald die von dem Gesellschaftsvertrage gesetzten Bedingungen erfüllt sind, muß man für den Verein einen eigenen Akt der Regierung fordern, welcher die Anerkennung der juristischen Persönlichkeit enthält. An sich ist es ganz gleichgültig, worin dieser Akt besteht, oder welche Form und welchen Inhalt die Gesetze für denselben fordern. Es kann eine förmliche Erlaubniß, Bestätigung, Genehmigung gefordert werden, und es kann bestimmt sein, daß die Anerkennung auch stillschweigend geschehe, indem die Regierung binnen einer gewissen Zeit auf die geschehene Mittheilung der Bildung des Vereins sich nicht äußert. Immer aber erscheint die Erhebung zur juristischen Persönlichkeit erst durch und an dem Willen der Regierung, wie durch den bloßen Vertrag der Gemeinschaft. Dieß bedarf an sich keiner weiteren Erklärung.

Schwieriger wird die Frage nur dann, wenn man mit Recht fordert, daß jede Gesellschaft die Verpflichtung habe, ihre Bildung der Regierung anzuzeigen. An sich ist es dabei klar, daß die geschehene Anzeige ebensowenig eine Erhebung zur juristischen Persönlichkeit enthält, als etwa eine Mittheilung der Regierung, daß diese Anzeige geschehen sei. Allein da die Mittheilung, welche die wirkliche Erhebung zur juristischen Persönlichkeit bei dem Vereine enthält, die gleiche Form mit jener Mittheilung aber die geschehene Anzeige haben kann, und sogar oft hat, so kann es allerdings zweifelhaft werden, ob darin eine Erhebung zur juristischen Persönlichkeit liegt. Und es ist klar, daß so lange wir auch in der Gesetzgebung keine feste Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Verein haben, und eben so einer bestimmten Regel darüber entbehren, wann eine Einheit eine juristische Persönlichkeit sein muß, der rechtliche Erfolg der Mittheilung aber eine geschehene Anzeige in Beziehung auf die Ertheilung der Qualität der juristischen Persönlichkeit

bleiben muß. Dieß nun iſt namentlich in Deutſchland der Fall, wo jede Geſellſchaft verpflichtet iſt, ihre Entſtehung und ihre Statuten der Regierung mitzutheilen, und demgemäß dieſe Mittheilung beſtätigt wird.

Die Antwort auf die obige Frage iſt jedoch an ſich nicht ſehr einfach. Es iſt nothwendig, daß die Form der Mittheilung der Regierung eine verſchiedene ſei, je nachdem ſie die bloße geſchehene Anzeige conſtatirt, oder die Vereinigung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit erhebt. Es ſollte Regel ſein, daß im erſten Falle die Erklärung der Regierung laute: „zur Kenntniß genommen;“ im zweiten Fall: „genehmigt“ oder „beſtätigt.“ Alsdann wäre kein Irrthum möglich. Es iſt ein Mangel, wenn man dieſe Unterſcheidung nicht macht. Die Geſetzgebungen Englands und Frankreichs ſind ſich in der Hauptſache darüber einig, in Deutſchland muß das von einem rationellen Uſus oder von einem umfaſſenden Vereinsgeſetz beſtimmt werden.

Ohne nun einer eingehenden Erörterung der Fragen, die hier entſtehen, vorgreifen zu wollen, glauben wir dennoch, daß es von Intereſſe ſein wird, den allgemeinen Standpunkt, den die Geſetzgebung der Hauptländer in dieſer Beziehung einnimmt, hier kurz charakteriſiren zu ſollen.

Zuerſt muß dabei bemerkt werden, daß, ſo weit uns bekannt iſt, nur Deutſchland eine eigene Literatur über Weſen und Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit beſitzt. Ferner gibt es, ſo viel uns bekannt iſt, in der ganzen Welt keine eigene Geſetzgebung über dieſelbe, weder über die Bedingungen unter denen ſie entſteht, noch über die Rechte, welche ſie hat, da die Rechte der juriſtiſchen Perſönlichkeit im gewöhnlichen Sinne vollkommen identiſch ſind mit denen der vertragsmäßigen Perſönlichkeit. Dennoch iſt namentlich in England und Frankreich das Geſetz ſehr klar, daß die juriſtiſche Perſönlichkeit etwas Anderes, ſpecifiſch von der vertragsmäßigen Verſchiedenes iſt, und in beiden Ländern hat man es ſich daher auch angelegen ſein laſſen, die Formen und Bedingungen feſtzuſtellen, unter denen aus einer Einheit eine juriſtiſche Perſönlichkeit wird. Hier iſt man wieder in Deutſchland ſehr unklar. Das Bild, das ſich auf dieſe Weiſe darbietet, iſt folgendes.

In England war es nie im Zweifel, daß es Jedem frei ſtehe, mit Andern eine Vereinigung einzugehen, und daß daher an ſich von einer Beſtätigung oder Genehmigung ſolcher Vereinigungen gar keine Rede ſein könne. Dagegen hielt man eben ſo feſt an dem Grundſatz, daß eine ſolche Vereinigung niemals eine öffentliche Gewalt gewinnen kann, wenn ſie nicht ausdrücklich dazu befugt ſei. Dieß nun galt ſo gut für die Selbſtverwaltungskörper als für das Vereinsweſen; denn die hiſtoriſchen Rechte der Gemeindeſelbſtändigkeit haben, weil es eben in England faſt keine Gemeinden, ſondern nur Verbände gibt (ſ. unten), dort einen andern Sinn als auf dem Continent. Aus dieſen Sätzen folgte für das engliſche Recht der Satz, der dieß Gebiet charakteriſirt: die Vereinsbildung im weiteſten Sinne des Wortes iſt vollkommen frei; ſo wie jedoch eine Vereinigung den Charakter und das Recht einer juriſtiſchen

Person annehmen will, so bedarf dieselbe einer Genehmigung von Seiten der Regierung. Nur besaß und besitzt aber England eben keine Regierung im Sinne des Continents, sondern sein großer Regierungsorganismus ist eben das Parlament als Träger der verordnenden Gewalt. Die Verordnungen des Parlaments haben nun die Form von Gesetzen; Verordnungen, die sich auf die Verhältnisse Einzelner beziehen, die private bills, umfassen daher auch die Genehmigung von juristischen Persönlichkeiten: oder diese Genehmigung erscheint in der Form eines Gesetzes. In England kann daher eine juristische Persönlichkeit nur durch ein Gesetz geschaffen werden; und dieser Akt der gesetzlichen Genehmigung einer juristischen Persönlichkeit heißt die Incorporation. Es giebt daher solche Einheiten, welche incorporated und welche non incorporated sind. Die rechtliche Bedeutung der auf diese Weise gesetzten Incorporation ergibt dann nun das eigentliche Wesen der juristischen Persönlichkeit. Durch die Incorporation empfängt nämlich die Einheit das Recht der Autonomie (s. unten), Verfügungen mit gültiger Kraft zu erlassen, so weit eben ihre Zwecke gehen; das sind die bye laws, von denen wir später zu reden haben werden. Eine nicht incorporirte Society, Association u. s. w. kann daher zwar Vorschriften geben, aber das Gericht hat sie als bloße vertragsmäßige Bestimmungen anzusehen. Das nun gilt sowohl von den Selbstverwaltungskörpern als von den Vereinen, und die Statuten der Gemeinden bedürfen daher eben so gut der Incorporation als die der Vereine, um öffentlich rechtliche Gültigkeit zu haben. So sind hier vertragsmäßige und juristische Persönlichkeiten in bestimmtester Weise geschieden.

An dieß Verhältniß hat sich nun die England eigenthümliche und höchst nachahmenswerthe Gestalt der Gesetzgebung über die ganze freie Verwaltung in Bezug auf die persönliche Form derselben angeschlossen. Zuerst bei den Selbstverwaltungskörpern, und seit der Bubbles Act auch bei den Gesellschaften und Vereinen, hat das englische Parlament die Nothwendigkeit erkannt, jene Incorporation als Erhebung zur juristischen Persönlichkeit mit öffentlichem Recht nicht mehr ganz von der zufälligen Auffassung des einzelnen Falles abhangen zu lassen, sondern gewisse allgemeine Grundsätze gesetzlich festzustellen, unter denen es selbst die Verleihung jenes Rechts bewilligen zu wollen erklärte, und zwar nach der englischen formellen Weise in dem Sinne, daß in allen den Fällen, in welchen eine Gemeinschaft die Erhebung der juristischen Persönlichkeit in Gemäßheit eines solchen Act of Parliament ansuche, die Grundsätze dieses bestimmten Gesetzes für die betreffende Art der Gemeinschaft überhaupt nun auch für die einzelne, durch die Incorporation genehmigte juristische Persönlichkeit gelten sollen. Solche Gesetze gibt es namentlich für die Gemeinden (1839) und für die Actiengesellschaften. Nun aber tritt hier wieder das strenge englische Princip der freien Verwaltung ein. Keine Gemeinschaft ist verpflichtet, sich „incorporiren“ zu lassen; nur wenn sie juristische Persönlichkeit sein will, muß sie die Bestimmungen solcher Gesetze als maßgebend für sich anerkennen. Dieß geschieht durch den Ausdruck, daß sie „unter dem und dem Akt des Parliaments incorporirt worden sei“ (z. B. incorporated under 19. 20 Victoria 10 u. s. w.). Da nun mit der einmaligen Incorporation der juristischen Persönlichkeit ein jus quaesitum auf die Bestimmungen der betreffenden

Parlamentsakte gewinnt, so ergibt sich das eigenthümliche Verhältniß, daß wenn *spätere* Gesetzgebungen über die Rechtsverhältnisse von Verwaltungskörpern, seien es Gemeinden oder Gesellschaften oder Vereine, festgestellt werden, das Recht der einmal „incorporirten" Gemeinschaft dadurch nicht *geändert werden kann*, so daß ganz gleichartige Verwaltungskörper, namentlich Gemeinden und Vereine, sehr verschiedenes Recht haben können, je nach den Bestimmungen der Akte, unter denen sie incorporirt sind. Es gibt daher in England nicht wie in Deutschland und Frankreich ein einheitliches geltendes Recht für alle Verwaltungskörper, sondern dieselben haben nur das Recht, auch wenn sie bereits unter einem frühern Gesetz incorporirt sind, sich unter dem neuen aufs neue incorporiren zu lassen, wenn sie Vortheil dabei finden. Besteht keine ausdrückliche Vorschrift, so bleiben sie, wenn sie wollen, unter ihrem früheren Recht. Nur so ist es verständlich, wenn wir finden, daß es z. B. ganz verschiedene Actiengesellschaften und Gemeindeverfassungen in England gibt, und bei den praktischen Verhältnissen muß man daher diese Frage immer im Auge haben.

Frankreich. Das französische Recht, auf allen Punkten und auch hier ein streng einheitliches, ist nun von diesem englischen Rechtssystem wesentlich verschieden. Das französische Recht unterscheidet nämlich *drei* Arten der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit, die hier bekanntlich die personne civile heißt. Die *erste* Art ist die, welche durch das *Gesetz* gegeben ist; dahin gehören, wenn wir es kurz ausdrücken sollen, eben die Selbstverwaltungskörper, Gemeinden, Kirchen, öffentliche Anstalten (etablissements publics), selbst die départements. Die *zweite* Art tritt da auf, wo eine förmliche Genehmigung oder Erhebung einer Association zur personne civile stattfindet. Das geschieht da, wo der Zweck einer solchen Gemeinschaft als ein öffentlicher vorkommt, das ist als cause d'utilité publique ausgesprochen wird, und zweitens bei den Sociétés anonymes — den Aktiengesellschaften. Die *dritte* Art ist diejenige, in welcher die Qualität der juristischen Persönlichkeit auch *ohne* Genehmigung in einzelnen Fällen gewonnen werden kann, was namentlich nach den Bestimmungen des Code de commerce (art. 42 ff.) der Fall ist. Dieß ist nun an sich klar. Nur ist dabei das *Recht* der so gebildeten personne civile auf Einem Punkte ein wesentlich anderes als in England. Dieselbe hat nämlich in Frankreich *nicht* das Recht der Verfügungen als bye laws, — es gibt eben keine Autonomie in Frankreich, sondern an ihre Stelle ist etwas anderes getreten, was wir unten genauer zu bezeichnen haben, und was den Charakter der freien Verwaltung Frankreichs eigentlich erst bezeichnet. Uebrigens haben die Franzosen eine sehr bestimmte Vorstellung von dem Unterschied zwischen der vertragsmäßigen und der juristischen Persönlichkeit, und bei der Unsicherheit die darüber in Deutschland herrscht, erlauben wir, die interessante Stelle von M. Block hier anzuführen (Dict. d. l'Adm. v. personne civile): „Dans la personne civile, lors même qu'il s'agit d'une société, l'individu disparaît; la majorité fait la loi à la minorité, qui figure rarement comme unité indépendante. De plus, la personne civile n'agit pas par un mandataire, mais directement, personnellement par son organe naturel, prévu, désigné d'une manière générale et non pour un cas particulier." Das ist

genau Dasjenige, was wir oben als Wesen der juristischen Persönlichkeit gegenüber der vertragsmäßigen bezeichnet haben; hätten die Franzosen das Recht der Autonomie, so würden wir hier gewiß die vollständige Lehre von der juristischen Persönlichkeit finden.

In Deutschland ist man sich nun über die Natur und Bedeutung der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit aus Gründen nicht klar, welche in der Geschichte des Vereinswesens liegen. Wir werden in der Vereinslehre auf diesen Punkt zurückkommen. Da man nämlich das Wesen der juristischen Persönlichkeit nur auf dem Wege des Privatrechts bestimmen will und doch im Grunde fühlt, daß man der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit doch der Regierung nicht entbehren kann, während man wieder zwischen einfacher Kenntnißnahme und Genehmigung nicht unterscheidet, so kommt man zu keinem Resultat. Im Allgemeinen scheint man sich darüber einig, daß die Selbstverwaltungskörper juristische Persönlichkeiten sind auch ohne spezielle Genehmigung; daß die Erwerbsgesellschaften auf Aktien nur durch Genehmigung zu Stande kommen; daß die Vereine irgend einer Erklärung der Regierung, bei der man sich nicht klar ist, ob sie Erlaubniß, Kenntnißnahme oder Genehmigung ist, bedürfen; und daß andere Gesellschaften sie nicht nöthig haben. Die Theorie des öffentlichen Rechts übergeht meist geradezu die Frage, und nimmt den Begriff der juristischen Person als einen ohnehin abgemachten an; Gesetze bestehen gar keine, so weit es sich um ein gemeinsames Verhältniß zwischen Selbstverwaltung und Vereinswesen handelt. Hier ist also noch Alles zu schaffen. Als ein Beispiel der Unklarheit führen wir das österreichische bürgerliche Gesetzbuch auf. Darnach haben „erlaubte Gesellschaften im Verhältnisse zu andern in der Regel gleiche Rechte mit einzelnen Personen“ (§. 26). Erlaubte Gesellschaften sind solche, welche nicht verboten sind — unerlaubte sind aber auch solche, „welche offenbar (?) der Sicherheit“ u. s. w. widerstreiten. Wer entscheidet darüber? Wir werden es im Vereinsrecht sehen. Allein es ist schon falsch, daß die „erlaubten Gesellschaften“ gleiche Rechte mit Einzelnen genießen; gewisse Rechte, Erbrecht u. s. w., finden auf sie nicht die volle Anwendung. Was aber sind sie, wenn sie nicht in die „Regel“ fallen? Und wer entscheidet, ob die einzelne erlaubte Gesellschaft zur Regel oder zur Ausnahme gehört? — Wir müssen einfach sagen: Gesellschaften fallen dann unter die „Regel,“ wenn die Regierung sie anerkennt; wenn nicht, sind sie keine juristischen, sondern vertragsmäßige Persönlichkeiten. Der unbestimmte Begriff der „moralischen“ Person ist hier glücklich vermieden; der klare Begriff der juristischen Persönlichkeit ist nicht entwickelt. In diesem Verhältniß stehen so ziemlich alle Gesetzgebungen Deutschlands. Hier kann erst eine selbständige Lehre vom Vereinswesen endgültige Entscheidung bringen.

3. Das Rechtssystem der freien Verwaltung.

Elemente desselben.

Steht es nun auf diese Weise fest, daß wir die juristische Persönlichkeit als die persönliche Form der freien Verwaltung im weitesten

Sinne, alſo zugleich die Selbſtverwaltung und das Vereinsweſen umfaſſend, anerkennen, ſo iſt es klar, daß die Entwicklung des Syſtems des Rechts dieſer freien Verwaltung entſteht, indem wir die einzelnen Grundverhältniſſe dieſer Perſönlichkeit als ſelbſtändige Träger von Rechtsverhältniſſen betrachten. Das Syſtem der Lebensverhältniſſe der juriſtiſchen Perſönlichkeit iſt das Syſtem ſeiner Rechtsverhältniſſe.

Dieß Syſtem ſelbſt iſt nun darum einfach, weil es ſelbſt nichts als die weitere Entwicklung des Begriffes und Inhaltes der Perſönlichkeit ſelber iſt.

Die juriſtiſche Perſönlichkeit iſt nämlich zuerſt nicht eine einfache Perſon, ſondern ein Organismus. Dieſer Organismus beruht darauf, daß die großen Funktionen des Lebens durch einzelne beſtimmte Organe vollzogen werden, und daß daher die Lebensthätigkeiten, um den Ausdruck zu gebrauchen, der ganzen Perſönlichkeit erſt durch das Zuſammenwirken dieſer Organe faktiſch und auch rechtlich zu Stande kommen.

Dieſe Organe ſind wie ſchon bemerkt, abſolute, das iſt in jeder juriſtiſchen Perſönlichkeit vorhandene und dieſelbe erſt erfüllende. Sie ſind das Oberhaupt, die beſchließende und die vollziehende Gewalt. Dieß Verhältniß, in welchem ſie zu einander ſtehen, und gemeinſam das Leben dieſer Perſönlichkeit bilden, nennen wir die Verfaſſung, und die juriſtiſche Formulirung und Anerkennung dieſes Verhältniſſes das Verfaſſungsrecht.

Jede juriſtiſche Perſönlichkeit hat daher eine eigene Verfaſſung und ein eigenes Verfaſſungsrecht.

Indem nun dieſe Organe ihre Thätigkeit auf die beſtimmten Objekte oder Zwecke der juriſtiſchen Perſönlichkeit richten, entſteht das, was wir die Verwaltung derſelben nennen. Werden die Normen, nach welchen dieſe Verwaltung vor ſich geht, gleichfalls rechtlich geordnet, ſo entſteht der Begriff und Inhalt des Verwaltungsrechts. Jede juriſtiſche Perſönlichkeit beſitzt daher auch ihr Verwaltungsrecht.

Nun aber iſt die juriſtiſche Perſönlichkeit, die zur perſönlichen Organiſation und Thätigkeit erhobene freie Verwaltung, zwar einerſeits ſelbſtändig, aber ſie iſt auch zugleich, wie wir geſehen, ein Organ der vollziehenden Gewalt des Staats; ihre Verwaltung iſt daher offenbar, obwohl ihr formell angehörig, dennoch der Sache nach ein Theil der Organiſation, und ihre Verwaltung, obwohl Verwaltung des eigenen Zweckes, doch zugleich auch ein Theil der Verwaltung des Staats. Die juriſtiſche Perſönlichkeit hat daher in Verfaſſung und Verwaltung ein doppeltes Verhältniß, und mithin auch ein doppeltes Rechtsleben. Einerſeits iſt ſie ſelbſtändig als Perſönlichkeit, andrerſeits iſt ſie ein Glied der Staatsgemeinſchaft. Demgemäß nennen wir nun das Recht,

welches die organiſchen Verhältniſſe zwiſchen ihr als Einheit und den einzelnen Organen und Perſönlichkeiten feſtſtellt, am beſten das innere Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit; das Recht dagegen, welches das Verhältniß dieſer Einheit zum Staate beſtimmt, das ſtaatliche Recht derſelben. Und ſo werden wir jetzt das einfache und naturgemäße Syſtem des Rechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit dahin beſtimmen, daß daſſelbe in das innere und ſtaatliche Verfaſſungsrecht, und das innere und ſtaatliche Verwaltungsrecht derſelben zerfällt. Die beiden letzteren Gebiete nennen wir nun mit dem bekannten Namen die Autonomie und die Oberaufſicht. Und dieß nun ſind die Elemente des Rechts aller juriſtiſchen Perſönlichkeit; mit ihnen gehören die letzteren der Verwaltungslehre, während das Privatrecht von der juriſtiſchen Perſönlichkeit nur das Gebiet derjenigen Rechte behandelt, welche aus dem Willen und der Thätigkeit derſelben für die Einzelnen entſpringt, inſofern ſie dieſer Perſönlichkeit gegenüber als ganz ſelbſtändige Rechtsſubjekte betrachtet werden.

Es iſt nun endlich klar, daß ſowohl die Formen der Verfaſſung als der Inhalt des Verwaltungsrechts ſehr verſchieden ſind für die Selbſtverwaltung und das Vereinsweſen, und für jede Art derſelben wieder im Beſondern. Hier nun handelt es ſich um das, was allen dieſen Formen gemeinſam iſt. Der beſondere Theil hat dann die Aufgabe nachzuweiſen, wie dieſe allgemeinen Elemente wieder bei jedem Gebiete ihre beſondere Geſtalt annehmen.

Wenn es nöthig wäre, den Unterſchied der bisherigen Behandlung der Frage nach der juriſtiſchen Perſönlichkeit von der vorliegenden noch weiter zu verfolgen, ſo wäre dafür im Obigen wohl die Grundlage gegeben. Es zeigt ſich aber auf den erſten Blick, daß wir nicht eben glauben, die bisherige Behandlung ſei überflüſſig oder unrichtig, ſondern nur, daß ſie nicht ausreicht, um das Weſen und Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit zu erſchöpfen. In der That hat bisher die privatrechtliche Auffaſſung die verwaltungsrechtliche beherrſcht; nun wird ſich die Sache umkehren und die verwaltungsrechtliche die privatrechtliche beherrſchen; keine aber wird die andere als überflüſſig erſcheinen laſſen.

A. Das Verfaſſungsrecht der freien Verwaltungskörper.

I. Das innere Verfaſſungsrecht derſelben.

Die Verfaſſung der juriſtiſchen Perſönlichkeit in ihrem wahren Verhältniß zum Geſammtleben aufgefaßt, iſt nun dem Obigen zu Folge die Organiſation desjenigen Theiles der vollziehenden Gewalt, welche durch die freien Verwaltungskörper ausgeübt wird.

Iſt das der Fall, ſo ergibt ſich, daß dieſe Verfaſſung zunächſt dieſelben Kategorien enthalten muß, welche für den Staat ſelbſt gelten, dem ſie angehören. Das Verhältniß dieſer Kategorien zu einander bildet dann das innere Verfaſſungsrecht.

Dieſe Kategorien nun ſind: der Einzelne als Mitglied der Einheit, die Organe der Einheit, und das Verhältniß der Einheit gegen Dritte.

In Beziehung auf den erſten Punkt wird der Körper der juriſtiſchen Perſönlichkeit feſtgeſtellt durch diejenigen Beſtimmungen, vermöge deren das Einzelne derſelben angehört, und die allerdings bei der Selbſtverwaltung und dem Vereinsweſen ſehr verſchieden ſind. Das Weſen der Freiheit dieſer Körper fordert dann eine beſtimmte Ordnung über den Antheil, den jedes Mitglied dieſes Körpers an der Bildung des gemeinſamen Willens hat; dieſen Antheil bezeichnen wir als Wahlrecht und Stimmrecht. Die rechtliche Feſtſtellung dieſer Punkte bildet die Grundlage des Verfaſſungsrechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit.

In Beziehung auf den zweiten Punkt müſſen die drei großen Kategorien, Oberhaupt, beſchließende und vollziehende Gewalt unterſchieden, oder doch unterſcheidbar ſein. So wie ſie das ſind, beſtimmt das Verfaſſungsrecht drei Dinge. Erſtlich beſtimmt es die Funktionen jedes Organes für ſich, zweitens das Verhältniß derſelben zu einander, und die Grenzen ihrer gegenſeitigen Berechtigung und drittens die Bedingungen, unter denen durch das Zuſammenwirken aller drei Faktoren der weſentliche Wille und die That der juriſtiſchen Perſönlichkeit zur Geltung gelangen. Auch dieß iſt nun je nach der Art der freien Verwaltungskörper ſehr verſchieden; aber vorhanden müſſen dieſe Gebiete des Verfaſſungsrechts ſein, und wo ſie nicht ausdrücklich entwickelt ſind, müſſen ſie durch die Rechtswiſſenſchaft entwickelt werden. Ferner iſt es leicht verſtändlich, daß erſt auf der Klarheit dieſer Unterſcheidung das wahre innere Rechtsleben jener Körper beruht, und daß die juriſtiſchen Perſönlichkeiten in dem Grade höher entwickelt ſind, in welchem dieſe Selbſtändigkeit in Funktion und Recht klarer hinaustritt, während es den ſpecifiſchen Charakter der untergeordneten Formationen derſelben bildet, wenn ſie in unklarer Weiſe in einander übergehen. Allein eben deßwegen geht die Entwicklung der freien Verwaltung dahin, dieſe Scheidung immer klarer und feſter zu machen, und wir werden unten Gelegenheit haben zu ſehen, wie das allmählig in allen einzelnen Theilen der freien Verwaltung mehr und mehr geſchieht. Allerdings muß hier das verfaſſungsmäßige Staatsrecht voraufgehen; wir haben verſucht, daſſelbe genauer darzulegen; das Folgende hat dieſelbe Aufgabe für die freie Verwaltung.

II. Das staatliche Verfassungsrecht der juristischen Persönlichkeit.

Das staatliche Verfassungsrecht der juristischen Persönlichkeit entsteht nun, indem die eben angegebenen verfassungsmäßigen Rechte als Gegenstand des Willens des Angehörigen der freien Verwaltungskörper gesetzt werden. Sein Inhalt ist die Beantwortung der Frage, ob und wie weit sich die juristischen Persönlichkeiten ihre Verfassung selbst geben können oder nicht?

Hier nun erscheint wieder der wesentliche Unterschied zwischen der vertragsmäßigen und der juristischen Persönlichkeit. Es ist durchaus naturgemäß, daß die erstere vollkommen und ausschließlich berechtigt ist, sich jede Verfassung zu geben, und die gegebene einfach durch die Abstimmung ihrer Mitglieder zu ändern, wie sie will. Sie ist ein Vertrag, und über den Vertrag hat die Regierung nichts zu bestimmen.

Die juristische Persönlichkeit ist dagegen zugleich ein Organ der Verwaltung. Ihre Verfassung, als ein Theil der Organisation der vollziehenden Gewalt ist daher *nicht* mehr ihre alleinige Sache. Die Bestimmung über dieselbe, und zwar nach allen Seiten hin, kann daher nicht der einseitigen Willensbestimmung der Verwaltungskörper überlassen bleiben, sondern muß unter Mitwirkung des Willens der Regierung, der sie in ihrer Thätigkeit angehören, geschehen. Das ist das *Princip* ihres staatlichen Verfassungsrechts.

Die *Form* nun, in welcher der Staat seine Theilnahme an der auf diese Verfassung bezüglichen Beschlüssen jener Körper ausübt, ist eine doppelte. Sie kann erstlich als förmliche Gesetzgebung auftreten (Gemeindegesetz, Vereinsgesetz u. s. w.), dann aber bezieht sie sich nur auf die Grundzüge der Verfassung, und wird stets nur aus historischen Motiven erscheinen, die wir später darlegen werden. Ist aber einmal die Verfassung gegeben, so tritt sie auf als *Bestätigung und Genehmigung der einzelnen Akte*, welche sich auf die Verfassung dieser Körper beziehen. Und hier ist es, wo es sich um die *Gränze* dieser Genehmigung oder Bestätigung als dem Inhalt des eigentlichen staatlichen Verfassungsrechts dieser Körper handelt.

Diese Gränze, oder dieser Inhalt des staatlichen Rechts auf Theilnahme an der Verfassungsbildung der juristischen Persönlichkeit muß man nun, gleich viel, um welche Art derselben es sich handelt, vor allen Dingen nicht als ein einfaches Recht betrachten. Dieselbe ist vielmehr eine wesentlich verschiedene je nach der verfassungsmäßigen Funktion, auf welche sie sich bezieht.

Was zuerst die Verfassung *im Ganzen* betrifft, so müssen wir für die autonome Aenderung derselben allerdings *die Bestätigung*

von Seiten des Staats fordern. Und zwar deßhalb, weil dieſe Verfaſſung im Ganzen eben den Verwaltungskörper zu einem Organ der vollziehenden Gewalt macht, und daher die Harmonie zwiſchen beiden nur durch das Zuſammenwirken beider Faktoren geſichert werden kann.

Die Beſtimmung der Competenz der einzelnen Organe innerhalb der Staatsverwaltungskörper kann dagegen ohne Beſtätigung geſchehen, ſo weit dieſelben der Vollziehungsgewalt der letzteren angehören; die Aenderung der Competenz der beſchließenden Organe dagegen bedarf wieder der Beſtätigung, da dieſe den Willen der vollziehenden Gewalt für den Verwaltungskörper vertreten, und daher als Glieder des großen Organismus derſelben angeſehen werden müſſen.

Die Wahl der Perſonen dagegen, welchen der freie Verwaltungskörper ſeine Aufgaben anvertraut, kann der Beſtätigung nicht unterliegen, gleichviel von welchen Organen es ſich dabei handelt. Wo die Wahl nicht vollkommen frei iſt, iſt die wahre Selbſtändigkeit der Verwaltungskörper gebrochen; denn in den Perſonen, welche die Gemeinſchaft wählt, erſcheint die Perſönlichkeit der letzteren im Allgemeinen, und die Individualität derſelben im Beſondern. Die freie Wahl iſt daher von je das Kriterium der Freiheit der Verwaltungskörper geweſen, die weder durch die freieſte Verfaſſung noch durch die ausgedehnteſte Competenz erſetzt werden kann. Es iſt beſſer, die unvollkommenſte Verfaſſung mit freier Wahl ohne Beſtätigung, als die vollkommenſte mit unfreier Wahl. Jede Beſtätigung nimmt dem freien Verwaltungskörper ſeinen wahren Charakter; ſie ſelbſt aber iſt ſtets entweder der Ausdruck des mangelnden Syſtems der Oberaufſicht, oder aber des Verſuches, die freie Verwaltung als ſolche zu beſeitigen. Im erſten Falle wird daher die freie Wahl allmählig und in dem Grade mehr an ihre Stelle treten, je klarer ſich das Syſtem der oberaufſehenden Gewalt entwickelt; im zweiten Falle wird die Regierung bei der bloßen Beſtätigung nicht ſtehen bleiben, ſondern zur direkten Einſetzung der Organe übergehen, wie in Frankreich bei den Gemeinden. Wo dieß geſchieht, iſt dann das Weſen der freien Verwaltung ſelbſt gebrochen, und das Beſchlußrecht ſinkt zur bloßen Funktion der Berathung herab; der Schwerpunkt der freien Verwaltung fällt aus den Verwaltungskörpern in die Vertretungen (ſ. unten) und ſtatt der Sache ſelbſt erſcheint nur noch der faſt inhaltslos gewordene Name derſelben.

Dagegen müſſen wir allerdings anerkennen, daß die Regierung das Recht hat, die Anerkennung der geſchehenen Wahl zu verweigern, wenn ſie nachweiſen kann, daß in derſelben eine öffentliche Gefahr liegt. Dieß iſt jedoch ſchon ein Theil der oberaufſehenden Gewalt, von der wir unten reden werden.

Das ist nun das erste Element des freien Verwaltungsrechts. Es ist im Grunde einfach. Schwieriger ist das zweite, das nicht ohne eingreifende Entwicklung seiner Elemente dargelegt werden kann. Das ist das Recht der freien Verwaltung.

Die Unklarheit des Begriffes der Autonomie einerseits und der historisch begründete Gegensatz zwischen der freien und der amtlichen Verwaltung hat es veranlaßt, daß man auch wohl das Recht auf eigene Bildung der Verfassung als Autonomie bezeichnet hat. Es wäre sehr zu empfehlen, gerade hier mit strenger Auswahl der Worte vorzugehen. Die Autonomie hat mit der Verfassung der Verwaltungskörper gar nichts zu thun, wenn man nicht das Recht des Vorschlages von neuen Bestimmungen oder das Wahlrecht als Autonomie bezeichnen will. Man muß, will man zu festen Begriffen und zu klarer Terminologie gelangen, die Autonomie nur auf das Verwaltungsrecht beziehen. Und hier allein ist sie wichtig genug, ohne daß man sie erst auszudehnen brauchte.

B. Das Verwaltungsrecht der freien Verwaltungskörper.

I. Begriff. Die Competenz und ihr Recht. Unterschied von der Rechtsfähigkeit.

Das Verwaltungsrecht der freien Verwaltungskörper ist nun auf derselben Grundlage aufzufassen, wie das Verfassungsrecht. Es ist wahr, daß jede persönliche Form der Gemeinschaft den Begriff und das Recht der Verwaltung im allgemeinsten Sinne zuläßt; allein das Verwaltungsrecht im eigentlichen Sinne des Wortes existirt bei der bloßen Gesellschaft nicht, sondern ist ein specifischer Begriff der Verwaltungskörper.

Wie nämlich die juristische Persönlichkeit an sich, so ist auch die wirkliche Thätigkeit derselben ein Theil und Gebiet nicht eben bloß der freien Selbstbestimmung der Persönlichkeiten, die ihr angehören, sondern ein Theil der Verwaltung. Und die geltenden Bestimmungen für diese Verwaltung, mögen sie zunächst entstanden sein wie sie wollen, sind daher ein *Theil des Verwaltungsrechts*. Von diesem Grundbegriffe muß für das folgende ausgegangen werden.

Es ergeben sich nämlich daraus drei entscheidende Punkte für das ganze Gebiet der freien Verwaltung. Wir bezeichnen sie als das *Competenzrecht*, die *Autonomie* und die *Oberaufsicht* der Verwaltungskörper. Diese drei Grundbegriffe haben zwar verschiedene Gestalt und verschiedenen Umfang je nach der Natur der betreffenden Körper, aber ihrem Wesen nach sind sie für *alle gleich*. Und die leitenden Grundsätze dafür sind folgende.

Der Begriff der *Competenz* zunächſt entſteht, indem jeder Verwaltungskörper auch bei freieſter Selbſtbeſtimmung dennoch als ein beſtimmtes Organ der vollziehenden Gewalt geſetzt wird. Ein ſolches Organ kann nun überhaupt nicht gedacht werden, ohne eine Beſtimmung der Gränze ſeiner Aufgabe innerhalb des Gebietes der Verwaltung überhaupt; und dieſe Beſtimmung bildet die *Competenz* des Verwaltungskörpers. Dieſer Begriff iſt an ſich ſehr einfach. Es iſt daher auch ganz natürlich, daß bei dem Akte, welche die Einigung Mehrerer zu einer juriſtiſchen Perſönlichkeit erhebt, zugleich dieſe Competenz derſelben durch Beſtimmung desjenigen örtlichen oder ſachlichen Gebietes der Verwaltung feſtgeſtellt werde, für welche dieſe juriſtiſche Perſönlichkeit vermöge ihrer verfaſſungsmäßigen Organe als Vollzugsorgane der Verwaltung gelten ſoll. Und in den meiſten Fällen geſchieht das auch ausdrücklich. Wo das geſchehen iſt, iſt die Sache ſehr einfach. Allein hier entſtehen zwei Fragen, welche den erſten Inhalt dieſes Competenzrechtes bilden.

Zuerſt muß man ſich einig ſein, was in dem Falle entſcheidet, wo dieſe Competenz zweifelhaft wird? Die Antwort iſt einfach. Der Wortlaut *kann* entſcheiden, wenn er hinreichend beſtimmt iſt. Iſt es das nicht, ſo muß man die Interpretation durch das Weſen des Zweckes vornehmen, und die Competenz durch die Natur deſſelben ausdehnen und beſchränken. Dieß ſcheint einfach. Die zweite Frage iſt aber die, ob eine juriſtiſche Perſönlichkeit zu nichts anderem *fähig*, und mithin auch zu nichts anderem *berechtigt* iſt als zu dem, was in ihrer Competenz enthalten iſt. Dieſe Frage iſt nun ſowohl in wirthſchaftlicher als in politiſcher Beziehung in hohem Grade bedeutend, und bedarf einer beſtimmten Antwort. Dieſelbe liegt aber in dem Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit ſelber.

Da dieſelbe nämlich principiell als Organ der Verwaltung daſteht, welche wieder grundſätzlich in breiter beſtimmte Competenzen eingetheilt iſt, ſo folgt, daß im Gebiete des *öffentlichen Rechts* im weiteſten Sinne des Wortes kein Verwaltungskörper zu etwas competent iſt, was über die örtlichen und ſachlichen Gränzen ſeiner Aufgabe hinausgeht. Thut oder beſchließt er etwas, was darüber hinaus geht, ſo iſt derſelbe wie jeder Akt eines incompetenten Organes nicht bloß an und für ſich unrichtig, ſondern man muß ein ſolches Ueberſchreiten der Competenz ſogar als eine Gefährdung des organiſchen Zuſammenwirkens der Verwaltung anſehen, und kann in dieſem Falle ſogar bis zur Ordnungsſtrafe vorgehen, wie es andrerſeits kein Zweifel iſt, daß der Verwaltungskörper durch ſolche Zwangsmaßregeln zur Erfüllung der in ſeiner Competenz liegenden Aufgabe angehalten werden kann und *ſoll*. Andrerſeits iſt die juriſtiſche Perſönlichkeit zugleich Einzelnperſönlichkeit.

Insofern sie als solche erscheint, hat sie überhaupt gar keine Competenz; der Begriff derselben ist auf sie so wenig anwendbar als auf jeden andern Einzelnen. Eben deßhalb ist sie in Beziehung auf alle privatrechtlichen Verhältnisse zu allem fähig und berechtigt, wozu jeder Einzelne berechtigt ist, ganz gleichgültig dagegen, ob ihr eine Competenz vorgeschrieben ist. Darüber ist wohl kein Zweifel. Fraglich kann die Sache nur in dem Falle erscheinen, wenn eben einzelne privatrechtliche Bestimmungen ausdrücklich als ihre Competenz in der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit, beziehungsweise in ihren Statuten angegeben sind. In diesem Falle nun muß einfach der rechtliche Begriff und Inhalt der Rechtsfähigkeit von dem der Competenz und ihres Rechts geschieden werden. Die Competenz ist hier nämlich nicht etwa die Rechtsfähigkeit überhaupt, sondern das Recht auf die Stellung und Rechtsmittel der vollziehenden Gewalt. Jede juristische Persönlichkeit ist daher zu jedem privatrechtlichen Akt auch im obigen Falle fähig, aber sie erscheint als Vollzugsgewalt nur für diejenigen wirthschaftlichen Verhältnisse, für welche sie ausdrücklich als juristische Persönlichkeit erklärt worden ist; für alle übrigen hat sie den Charakter einer Societät. Das ist unter Umständen von großer juristischer Bedeutung; namentlich bei der Frage nach dem Erwerb von Grundbesitz und nach der Haftung der Contrahenten. Es ist gar kein Zweifel, daß jede Gesellschaft fähig ist, Grundbesitz zu erwerben; liegt nun aber ein solcher Erwerb außerhalb des anerkannten Zweckes der juristischen Person, so kann sie ihn auch erwerben, ist aber in Beziehung auf denselben nicht mehr ein Verwaltungskörper, sondern eine Gesellschaft — wie z. B. wenn eine Eisenbahn eine Fabrik kauft; in diesem Falle hat sie wohl über die Bahn, nicht aber über die Fabrik polizeiliche Rechte und Pflichten. Es ist leicht, dieß weiter auszuführen. Steht nun das fest, so ist auch der Inhalt der Autonomie und Oberaufsicht im Ganzen klar. Beide sind dann nicht mehr Rechtsverhältnisse der juristischen Persönlichkeit und ihrer Verwaltung überhaupt, sondern die Autonomie ist die Selbstbestimmung innerhalb, nicht der Rechtsfähigkeit, sondern der Competenz, nnd die Oberaufsicht nicht die Thätigkeit der Regierung über das Verhalten der juristischen Person überhaupt, sondern über ihr Verhalten zu ihrer Competenz. Und davon geht das Folgende aus.

II. Die Autonomie.

Begriff derselben.

Wenig Begriffe sind so unbestimmt und vieldeutig, wie die der Autonomie und Oberaufsicht; sie sind weder von den Gesetzgebungen

mit beſtimmten Rechten, noch von der Wiſſenſchaft mit beſtimmten Definitionen verſehen. Es wird nun aber, denken wir, nicht ſchwer ſein, zunächſt den Begriff der Autonomie auf Grundlage der obigen Entwicklung feſtzuſtellen.

Zuerſt iſt es klar, daß die Autonomie nicht etwa das Recht iſt, überhaupt ſelbſtändige Beſchlüſſe zu faſſen und eben ſo wenig das Recht, gültige Beſchlüſſe über alle möglichen Dinge aufzuſtellen. Im erſten Sinne wäre ſie nichts als ein anderes Wort für perſönliche Selbſtändigkeit und Selbſtbeſtimmung; im zweiten Sinne wäre ſie eben geſetzgebende Gewalt des Staats. „Autonomie" bedeutet daher offenbar von vorn herein das Recht, beſtimmte Beſchlüſſe *anſtatt der Staatsgewalt*, und dieſe mit dem *Rechte* des Willens der Staatsgewalt, zu faſſen. Es kommt nur darauf an, zu beſtimmen, *welche* Beſchlüſſe auf dieſe Weiſe in das Gebiet der Autonomie fallen. Das aber liegt im Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Die juriſtiſche Perſönlichkeit iſt nämlich ein Organ der vollziehenden Gewalt. Die Beſchlüſſe der vollziehenden Gewalt ſind Verordnungen und Verfügungen, mit ihrer Verwirklichung durch Zwang. Die Autonomie iſt daher das Recht, vermöge der verfaſſungsmäßigen Organe der juriſtiſchen Perſönlichkeit *Verordnungen und Verfügungen innerhalb der Competenz derſelben* zu erlaſſen und dieſelben durch die *eigenen Organe zu verwirklichen*, während die Oberaufſicht die Geſammtheit von rechtlichen Beſtimmungen enthält, vermöge deren die Uebereinſtimmung dieſer Autonomie mit den Rechten und Aufgaben der Regierung und Staatsverwaltung hergeſtellt wird.

Es iſt daher keinem Zweifel unterworfen, daß *jeder* Verwaltungskörper ſeine Autonomie hat. Daſſelbe iſt nun im Einzelnen ſehr verſchieden; im Weſentlichen aber iſt ſie dieſelbe; und die Anwendung derſelben auf die organiſchen Elemente der juriſtiſchen Perſönlichkeit ergibt das, was wir das *Syſtem der Autonomie* nennen.

Der oben dargeſtellte Begriff der Autonomie iſt nun zugleich die beſte Erklärung und einfachſte Kritik für den Standpunkt der Behandlung der Autonomie in der Wiſſenſchaft.

England hat eigentlich nirgends theoretiſch den Begriff der Autonomie entwickelt, weil ſein praktiſches Leben daſſelbe nie recht nöthig gehabt hat. Die Autonomie gerade in unſerem genau begränzten Sinne iſt eben das Lebensprincip der engliſchen Verwaltung. Weil England nie eine von der Volksvertretung unabhängige Geſetzgebung hatte, ſo kam es nie in die Lage, das Recht des Volkes auf eine verfaſſungsmäßige Geſetzgebung im Namen der Autonomie erſt fordern zu müſſen; und da es von jeher die freie Verwaltung anerkannt ſah, hat es nie den Begriff der Autonomie nöthig gehabt, um dieſe freie Ver-

waltung im Namen derselben erst zu fordern. Eben so hat England trotz seiner musterhaft ausgebildeten Autonomie nie daran gedacht, sie mit dem Recht auf Gesetzgebung zu verwechseln, da es dem im Parlament sich seine Gesetze gebenden Volke nie in den Sinn kam, daß der Wille eines Verwaltungskörpers gegenüber dem Gesetze je berechtigt sein könne. So ist es gekommen, daß England die größte und ausgebildetste Autonomie Europas besitzt, und gerade deßhalb am wenigsten von ihr redet. Ich wüßte keinen Schriftsteller, der sie je untersucht hätte.

In Frankreich ist beinahe dasselbe, aber aus direkt entgegengesetzten Gründen der Fall. Wir haben immer darauf hingewiesen, wie in Frankreich die Einheit in ihrer Entwicklung die Theile beherrscht, ja geradezu absorbirt. Wann daher Frankreich eine Verfassung hat, so hat es stets eine Verfassung des Ganzen, in welcher an eine Selbständigkeit der Theile nicht gedacht wird; und wird es unfrei, so ist es eine Unfreiheit des ganzen Staats, die in der Selbständigkeit und Freiheit der Theile daher auch kein Gegengewicht findet. Frankreichs ganze Entwicklung hat, wie wir früher schon gesehen, die Verwaltung zu einer streng centralen Einheit gemacht; es ist vermöge seiner bisherigen Geschichte unfähig, einen selbständigen Willen eines Theiles innerhalb des Ganzen anzuerkennen. Es ist daher eigenthümlich, anzuschauen, wie die Idee der freien Verfassung ihm immer aufs neue den Gedanken der Autonomie entstehen läßt, während die strenge Einheit für Verwaltung ihn immer wieder verflüchtigt. Die französische Literatur redet daher viel von Autonomie, am meisten wenn die Verfassung selbst gefährdet erscheint; aber sie untersucht sie nicht, weil sie keinen Körper hat, der ihr Träger und Vertreter sein könnte. Die genauere Darstellung der Selbstverwaltung und des Vereinswesens in Frankreich wird dieß im Einzelnen nachweisen.

Deutschland ist daher die eigentliche Heimath des Begriffes und Rechts der Autonomie; aber freilich ist man sich über die wahre Bedeutung derselben um so weniger klar geworden, je weniger man einen festen Begriff der Verwaltung hatte. Es darf uns daher hier wohl genügen, die deutsche Auffassung der Sache kurz zu charakterisiren. Zu dem Ende muß man zwei große Perioden unterscheiden. Die erste ist die des deutschen Reiches. Im deutschen Reiche bedeutet die Autonomie im Großen und Ganzen das Maß, in welchem die einzelnen Reichsstände sowohl die Gesetzgebung als die Verwaltung des deutschen Reiches an sich gerissen hatten. Die Autonomie der Reichsstände war in der That die juristische Formulirung der Auffassung der deutschen Reichseinheit. Als nun nach dem westphälischen Frieden die größeren Territorien zu faktisch selbständigen staatlichen Körpern wurden, und die Reichsgesetzgebung verschwand, da ließ sich auch auf diese Staaten der Begriff und das Recht der Autonomie nicht recht mehr anwenden. Sie hatten eben keine „Autonomie," sondern sie waren Staaten. Neben ihnen bestanden nun die kleinen Reichsstände fort, die formell dasselbe Recht hatten, bei denen aber die Anwendung der Begriffe von Gesetzgebung und Verwaltung zum Theil geradezu komisch gewesen wäre. Man griff daher, diesen Reichsständen gegenüber, zu dem Begriffe der Autonomie, und so entstand die Vorstellung, die auch noch jetzt vielfach gilt, daß die

Autonomie nicht etwa das Recht der freien Verwaltungskörper, sondern das Recht der Grundherrlichkeit auf selbständige Gesetzgebung und Verwaltung zum Unterschied von dem eigentlichen Staate und ihrem Rechte sei. Dabei geschah dann folgende Anomalie. Da nämlich diese kleinen Reichsstände denn doch keine eigene bürgerliche Gesetzgebung und kein eigenes Strafgesetz produciren konnten, sondern vielmehr für sie das gemeine Recht galt, so blieb für ihre selbständige Thätigkeit wirklich nur noch die Fähigkeit übrig, vermöge ihres eigenen Rechts das gemeine Recht in seiner Anwendung zu ändern, und dieses Recht zur Aenderung des gemeinen Rechts kam dann aus naheliegenden Gründen fast nur zur Erscheinung im Erbrecht der rechtsständischen Häuser. Auf diese Weise entstand der historische Begriff der Autonomie, der im vorigen Jahrhundert galt: Autonomie ist das Recht der Reichsstände, wesentlich ihr Erbrecht zu bestimmen. Als nun die Neugestaltung Deutschlands die alten Reichsstände in die neuen Staatenbildungen aufnahm, ließ man ihnen einen Theil ihrer früheren Selbstherrlichkeit, und so entstanden die Standesherrschaften. Diese nun mußten sich im Allgemeinen der übrigen Rechtsbildung der Staaten unterwerfen, denen sie jetzt angehörten; aber die alte „Autonomie" ließ man ihnen, das ist das Recht, eigenes Erbrecht zu setzen. Das nun verstand man unter Autonomie in dem Anfange unseres Jahrhunderts. (Vergleiche Pütter Prim. lin. Juris privati principum. Eisenhardt Teutsches Recht in Sprichwörtern 1 ff. Siehe die weitere Literatur bei Pütter, Lit. III, 302, und kurz zusammengefaßt bei Eichhorn, Deutsche Rechtsgeschichte III, 225.) — Mit der Epoche der Verfassungen begann man dann allerdings einzusehen, daß die Autonomie denn doch einen andern Sinn haben und mehr bedeuten müsse. Man begann daher Versuche, sie zu definiren. So entstanden Begriffsbestimmungen, wie die von Klüber (Oeffentliches Recht §. 362): „Befugniß der Staatsbürger zur Selbstgesetzgebung, so weit die Staatsgesetze und die Rechte Dritter Privatverfügung zulassen" u. a. m. Das Unfertige dieser Vorstellungsweise liegt auf der Hand; welche „Privatverfügung" wäre darnach keine „Selbstgesetzgebung"? Die Staatsrechtslehrer, in Begriffsbestimmungen ohnehin nicht stark, ließen dann lieber das mißliche Gebiet ganz liegen, oder blieben einfach bei dem historischen Begriffe der „Autonomie des Adels, der Standesherren, Mediatisirten, der Kirche u. s. w." stehen, ohne sich im Geringsten um die Frage zu kümmern, ob denn nicht doch eine größere Bedeutung in dem Worte liege. So Maurenbrecher, Zachariä, Zöpfl an verschiedenen Orten; sie haben nicht einmal die Autonomie als eigenen Begriff hingestellt, sondern sie nur bei Gelegenheit anderer Begriffe mit angeführt. Aber auch in neuerer Zeit ist man nicht weiter, wie der sehr unbedeutende Artikel „Autonomie" im Staatswörterbuch zeigt. Dagegen ist der Artikel Autonomie von Wilda in Weiske's Rechtslexikon bereits eine bedeutendere Arbeit; es ist, so viel wir sehen, der erste ernstliche Versuch, den Begriff der Autonomie von der ständischen Form und Geltung los zu machen und seinen selbständigen Sinn festzustellen. Aber gerade dieser Artikel zeigt uns am deutlichsten in der Mühe, die jener treffliche Gelehrte sich gibt, wo der Grund liegt, weßhalb man auf dem bisherigen Wege nicht weiter kommen konnte. Begriff und Recht der Autonomie sind eben nicht

zu erfaſſen ohne eine ſtrenge und klare Scheidung der Verwaltung von der Geſetzgebung, und innerhalb der Verwaltung ohne ſelbſtändigen Begriff der freien Verwaltung von der Regierung. Den Inhalt der Autonomie *kann man* ferner nicht juriſtiſch — alſo praktiſch für das öffentliche Rechtsleben — beſtimmen, ohne die weitere Feſtſtellung von Organiſations-, Verordnungs- und Zwangsgewalt. Und alle dieſe Begriffe fehlten. Es darf das daher nicht wundern, wenn wir wirklich nach einer weitern Unterſuchung oder nach einer feſtern Formulirung der Autonomie uns umſehen. *Es gibt weder eine Literatur noch eine Geſetzgebung derſelben.* Wir werden daher nicht die Mühe haben, beide für unſere Darſtellung verarbeiten zu müſſen, aber auch dafür die Schwierigkeit, uns nur auf die Natur der Sache zu faſſen. Das was in der erſten Auflage darüber geſagt iſt, hat nicht mehr Werth als die bisherige Literatur; vor Allem mangelte das Bewußtſein, daß der Inhalt der Autonomie eben ſo wie der der Oberaufſicht nicht bloß für die Selbſtverwaltung, ſondern auch für das Vereinsweſen gilt, alſo eine organiſche Kategorie der freien Verwaltung iſt.

Das Syſtem der Autonomie.

Es ergibt ſich demnach aus dem obigen, daß das Syſtem der Autonomie in der That das Syſtem des *innern* Verwaltungsrechts iſt, im Gegenſatz zur Oberaufſicht, welche ihrerſeits das *ſtaatliche* Verwaltungsrecht enthält. Geht man nun davon aus, ſo ergibt ſich, daß die Autonomie ihren Inhalt und ihr Syſtem aus dem Inhalte der Verwaltung empfängt. Und damit iſt es nicht mehr ſchwierig, Weſen und Objekt derſelben zu beſtimmen.

Die Autonomie hat daher zwei Gebiete, in jedem dieſer Gebiete aber hat ſie ein weſentlich verſchiedenes Recht. Das erſte Gebiet iſt die *Vollziehung* in der juriſtiſchen Perſönlichkeit, das zweite iſt die eigentliche *Verwaltung* derſelben.

1) Die Autonomie der Vollziehung.

Die *Autonomie der Vollziehung* der freien Verwaltungskörper beſteht in dem Recht, die *Verordnung und Verfügung für die Ausführung eines für ſie geltenden* — geſetzlichen oder verordnungsmäßigen Rechts — durch ihre verfaſſungsmäßigen Organe feſtzuſtellen. Vermöge dieſes Rechtes der Autonomie beſtimmt die juriſtiſche Perſönlichkeit ſelber, zwar nicht *was*, wohl aber in *welcher Weiſe* ſie das Vorgeſchriebene auszuführen hat. Das Recht der Autonomie iſt daher zunächſt *negativ* gegen das Verordnungs- und Zwangsrecht der Regierung; es ſchließt das letztere grundſätzlich innerhalb der Competenz der juriſtiſchen Perſönlichkeit aus, und die Regierung hat hier

kein anderes Recht, als das, vermöge ihrer oberaufsehenden Gewalt dafür zu sorgen, daß der Verwaltungskörper wirklich seiner Aufgabe nachkomme. Das Eingreifen der Regierung innerhalb jener Gränze ist daher zunächst eine Verletzung der Competenz der juristischen Persönlichkeit, welche mithin von Seiten der letztern durch Competenzklage oder Beschwerde (s. Bd. I. 1.) verfolgt werden kann. Sie ist aber ihrem Wesen nach mehr; sie ist zugleich ein Angriff auf das Princip der freien Verwaltung selbst, da die letztere eben in jener Autonomie ihren eigentlichen Inhalt hat, und muß daher das Ministerium für einen solchen Eingriff auch politisch verantwortlich sein. Die Anerkennung der Autonomie im Allgemeinen enthält daher stets zugleich das Princip, daß der Eingriff in diese Autonomie das Ministerium für denselben verantwortlich mache. Wenn also das letztere dennoch in dieselbe eingreift, so hat ein solches Eingreifen den Charakter und das Recht der Nothverordnung und fällt unter die dafür geltenden Grundsätze.

Das ist der negative Inhalt der Autonomie. Meistens läßt man sich mit diesem negativen Inhalt genügen. Allein viel wichtiger ist in der That das, was wir den positiven Inhalt derselben nennen müssen. Und diesen wollen wir in seinen Hauptpunkten hervorheben, denn in ihm beruht im letztern Grunde die Freiheit der Verwaltung der juristischen Persönlichkeit.

Dieser positive Inhalt erscheint nämlich zuerst in dem Satze, daß der Verwaltungskörper die verfassungsmäßige Verwaltung seiner Organe der Vollzugsgewalt nicht etwa durch Regierungsmaßregeln, sondern durch eigene Thätigkeit und nach eigenem Recht herzustellen habe; oder daß er zu der Herstellung der Harmonie zwischen der Vollziehung und seinen eigenen Beschlüssen selbst fähig und berechtigt sein soll. Das nun geschieht, indem die allgemeinen Grundsätze der Verantwortlichkeit, des Klage- und des Beschwerderechts auf das innere Leben der juristischen Persönlichkeit Anwendung finden. Zu dem Ende muß die Verfassung so eingerichtet sein, daß die vollziehende Gewalt von der beschließenden in möglichst klarer Weise geschieden ist; diese Scheidung erscheint daher als die erste und wesentlichste Bedingung der wahren Autonomie, die Voraussetzung ihrer Erfüllung mit positivem Inhalt. Alle Arbeiten und Gesetzgebungen daher, welche mit freien Verwaltungskörpern zu thun haben, müssen für dieses Princip arbeiten; die Autonomie beruht daher nicht bloß auf der Competenz mit ihrer negativen Seite, sondern eben so sehr auf dem positiven Inhalt der Verfassung und der Bestimmtheit, in welcher jene Scheidung vollzogen ist. Dieß ist nun allerdings verschieden in Selbstverwaltung und Vereinswesen, aber dem Princip nach ist es stets dasselbe. Wir werden es später genauer ausführen.

Steht das nun feſt, ſo ergibt ſich als zweiter Inhalt, daß die ausführenden Organe der juriſtiſchen Perſönlichkeit in ihren Vollzugsverfügungen auch nicht den Anweiſungen der Behörde, ſondern denen der Organe der Verwaltungskörper zu folgen verpflichtet ſind. Das Recht des Befehls hört auf, ſo wie die juriſtiſche Perſönlichkeit als Ganzes die Anordnungen des Geſetzes oder der Regierung zu befolgen und durch ihre Beſchlüſſe die Vollziehung derſelben beginnt. Das ſchließt wieder keineswegs die Oberaufſicht oder die Nothverordnung aus; allein es iſt klar, daß jede Verantwortlichkeit und Klage gegen die Vollzugsorgane der juriſtiſchen Perſönlichkeit aufhören, und damit die Selbſtändigkeit der beſchließenden Gewalt beſeitigt werden müßte, wenn die Behörde noch in die Vollziehung der Beſchlüſſe eingreifen könnte. Dafür aber haftet denn auch naturgemäß nicht das Vollzugsorgan der juriſtiſchen Perſönlichkeit als ſolches, ſondern die juriſtiſche Perſönlichkeit als Ganzes dafür, daß die Funktion des erſteren in Ausübung des Beſchluſſes der letzteren mit dem Geiſte und dem Wortlaut der geltenden Vorſchrift wirklich in Harmonie ſtehe; denn iſt es die Sache des Verwaltungskörpers, durch ſeine Maßregeln und nicht durch Herbeirufung der „Obrigkeit“ ihre Organe zum vorſchriftsmäßigen Vorgehen zu nöthigen, ſo muß ſie auch allein berufen ſein, die Nöthigung zu erzwingen. Oder, in formeller Weiſe formulirt: die Verwaltungskörper, ſo weit ſie das Recht der Verordnung vermöge ihrer Autonomie haben, beſitzen dafür auch ausſchließlich das Verfügungsrecht, und die höheren Vollzugsorgane, welche das letztere ausüben, haften dem beſchließenden Organe — deſſen Beſchluß ja eben die betreffende Verordnung iſt — nach den allgemeinen Regeln des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts dafür, daß dieſe Verfügungen mit jenen Verordnungen in Harmonie ſtehen. Oder, anders ausgedrückt: der Begriff und das Recht der Autonomie fordern, daß die Vollzugsorgane des Verwaltungskörpers weder in Hierarchie noch in Disciplin unter der Behörde, und ſelbſt nicht unter dem Miniſterium, ſondern allein unter dem verfaſſungsmäßigen Recht der eigenen juriſtiſchen Perſönlichkeit ſtehen. Dieß iſt das zweite poſitive Princip der Autonomie. Wir werden dieſen Punkt die autonome Verfügungsgewalt der Verwaltungskörper nennen.

Das dritte iſt eine einfache Folge davon. Es ergibt ſich nämlich, daß wenn nicht das Vollzugsorgan der juriſtiſchen Perſönlichkeit, ſondern dieſe ſelbſt als Ganzes das Vollzugsorgan des geltenden Rechts innerhalb ihrer Competenz iſt, die letztere auch für dieſe Vollziehung allein die Competenz ihrer betreffenden Organe zu beſtimmen hat; jedoch vorausgeſetzt, daß dieſe ompetenz nicht ſchon in der Verfaſſung oder

durch ein eigenes Geſetz beſtimmt iſt. Dieſen Punkt würden wir als die autonome Organiſationsgewalt derſelben bezeichnen.

Das vierte endlich bedarf demnach keiner weitern Begründung. Hat der Verwaltungskörper die Autonomie der Verfügung und der Organiſation und vermöge deſſen auch die Verantwortlichkeit und Haftung für die Vollziehung gegenüber der Regierung, ſo folgt, daß ſie auch die autonome Zwangsgewalt für ihre Verfügungen haben muß. Und zwar müſſen für dieſe Zwangsgewalt, da die autonomen Körper hier ja eben Organe der vollziehenden Gewalt überhaupt ſind, dieſelben Grundſätze, Rechte und Pflichten, maßgebend ſein, die wir überhaupt als das verfaſſungsmäßige Zwangsrecht bezeichnet haben; alſo das Recht, beziehungsweiſe die Pflicht, die Zwangsmittel der Drohung, der Vollziehung auf Koſten des Betreffenden und endlich des phyſiſchen Zwanges anzuwenden. Es kann daher an ſich gar keine Frage ſein, daß die Verwaltungskörper auch das Recht auf Androhung von Ordnungsſtrafen haben; in den meiſten Statuten iſt daſſelbe allerdings nur auf die Polizei bezogen, der Sache nach aber muß dieſes Recht auf jeden Akt der Vollziehung ausgedehnt werden. Natürlich iſt die Anwendung dieſes Rechts jedoch in Selbſtverwaltung und Vereinsweſen in ſo hohem Grade verſchieden, daß man daſſelbe, während es in der erſtern faſt unbezweifelt iſt (Ortspolizei), in dem letztern faſt ganz überſieht, obgleich es hier in anderer Weiſe ſtets vorkommt. Wir werden das im Vereinsweſen weiter entwickeln; hier möge zunächſt der allgemeine Standpunkt genügen.

Dieß nun iſt das Syſtem der autonomen Vollziehung. Es iſt wohl klar, daß die Vorausſetzung derſelben weſentlich in der Größe des Verwaltungskörpers liegt, da die Entwicklung der einzelnen ſelbſtändigen Organe zum großen Theil durch den Umfang jener Körper beſtimmt iſt. Daraus entwickeln ſich nun weitere Modificationen jenes Rechtsſyſtems, die aber erſt bei den einzelnen Verwaltungskörpern nachgewieſen werden können. Wir gehen daher jetzt zu dem zweiten Gebiete über.

2) Die Autonomie der eigentlichen Verwaltung.

Die eigentliche Verwaltung, die natürlich auch bei dem freien Verwaltungskörper die Thätigkeit des Vollzugsgewalt iſt, inſofern dieſelbe die gegebenen concreten Verhältniſſe des wirklichen Lebens derſelben zum Gegenſtande hat, iſt nun eben deßhalb bei den verſchiedenen Arten dieſer juriſtiſchen Perſönlichkeit ſo verſchieden, daß man das allgemeine Recht derſelben auch nur auf dasjenige beziehen kann, was eben allen

Arten und Abſtufungen derſelben gemein iſt. Das nun beſteht in zwei Hauptpunkten.

Jeder Verwaltungskörper hat ſeinen beſtimmten und örtlich oder ſachlich begränzten Zweck, und wir nennen deßhalb die wirkliche Thätigkeit jedes freien Verwaltungskörpers, welche die Mittel deſſelben eben für dieſen Zweck verwendet, die *Verwaltung* deſſelben im engern Sinne. Nun kann allerdings die Summe der Mittel größer ſein, als die Erforderniſſe dieſes Zweckes; und daraus ergeben ſich die beiden leitenden Grundſätze für dieſes letzte, concrete Gebiet, welche für *alle* autonomen Körper gleich gültig und ſehr einfach ſind.

Zuerſt nämlich folgt, daß die Verwaltung der juriſtiſchen Perſönlichkeit die Mittel derſelben vor allen Dingen für ihren ſtatutenmäßigen Zweck zu verwenden verpflichtet iſt, und daß ſie, bevor derſelbe erreicht iſt, *keine* andere Verwendung derſelben zulaſſen darf. Die Verwaltungskörper können daher auch durch ihren ſonſt autonomen Beſchluß an dieſem erſten Princip der Verwaltung nichts ändern; daſſelbe iſt ein Theil ihrer Verfaſſung, und eine anderweitige Verwendung fällt daher unter dieſelben Grundſätze, wie die Aenderung der Verfaſſung ſelbſt. Eine Conſequenz davon iſt der Grundſatz des Handelsrechts, daß keine Aktiengeſellſchaft Zinſen anders als vom Reinertrag zahlen darf, da das Capital für den Zweck und erſt der Reinertrag für den Erwerb der Mitglieder beſtimmt iſt. Die *wirkliche* Verwendung iſt dann Sache der vollziehenden Gewalt, die hier je nach der Thätigkeit der Verwaltung unter der Oberaufſicht ſteht, welche theils für die Innehaltung der Geſetze, theils für die Sicherheit der Einzelnen zu ſorgen hat.

Das *zweite* Princip iſt, daß der Verwaltungskörper über die Verwendung desjenigen, was *nach* Erfüllung des beſtimmten Zweckes der Gemeinſchaft übrig bleibt, vollkommen frei verfügen kann. Oder, in anderer Weiſe ausgedrückt: die Verwaltung der Mittel für den öffentlich anerkannten Zweck der juriſtiſchen Perſönlichkeit iſt öffentliches Recht und öffentliche Pflicht derſelben; die Verwendung des Ueberſchuſſes fällt unter die Grundſätze der freien Dispoſition des Privatrechts.

Mit dieſen beiden einfachen Grundſätzen iſt nun das Gebiet erſchöpft, ſo weit es ſich bei demſelben um dasjenige handelt, was allen juriſtiſchen Perſönlichkeiten gemeinſam iſt. Natürlich iſt nun im Einzelnen eben vermöge des Zweckes, der ſo ſehr verſchieden iſt, auch jene Verwaltung eine ſo verſchiedene, daß die praktiſche Anwendung jener Grundſätze wieder nur bei den einzelnen Körpern ſtattfinden kann; namentlich ſind dabei Selbſtverwaltung und Vereinsweſen weſentlich ſchon darum anders, weil jene *alle* öffentlichen Zwecke, dieſe nur Einen

haben. Hier muß daher auf die Darſtellung des beſonderen Theiles verwieſen werden.

Dieß ſind nun im Weſentlichen die Grundzüge deſſen, was wir Begriff und Syſtem der Autonomie nennen. Ihr großes Correlat iſt nun die Oberaufſicht.

III. Die Oberaufſicht und die oberaufſehende Gewalt.

A. Begriff und Weſen derſelben. Unterſchied von Disciplin und Statiſtik. Geſtalt derſelben in England, Frankreich und Deutſchland.

Die Oberaufſicht bildet eines der ſchwierigſten Gebiete im ganzen öffentlichen Recht. So lange es ein Staatsrecht gegeben hat, ſo lange hat daſſelbe auch dieſe oberaufſehende Gewalt als ein dem Staate innewohnendes Recht anerkannt; allein niemals hat man ſich über Inhalt, Funktion und Recht derſelben klar werden können, ſo daß es in neueſter Zeit faſt zweifelhaft erſcheint, ob ſie noch eine Heimath im Staatsrecht hat. Dennoch iſt ſie von höchſter Wichtigkeit; und es iſt kein Zweifel, daß ſie mit demjenigen Gebiete, dem ſie eigentlich angehört, mit der freien Verwaltung und ihrem öffentlichen Recht einer ganz neuen Geſtaltung entgegen geht. Denn das letztere kann gar nicht ohne Weſen und Recht der oberaufſehenden Gewalt richtig und vollſtändig beurtheilt werden.

Zu dem Ende müſſen wir damit beginnen, den Begriff derſelben von den verwandten Vorſtellungen zu unterſcheiden und ihn auf ſeinen wahren Inhalt zurückzuführen. Dieſe beiden verwandten Begriffe ſind der der *Statiſtik* und der der *Disciplin*.

Ihrem allgemeinſten Weſen nach iſt nämlich die oberaufſehende Gewalt zunächſt eine Funktion, welche der Staat als höchſte Gewalt über alle einzelnen Thatſachen und Funktionen innerhalb ſeines eigenen Lebens ausübt und welche die Bedingung der *Einheit* in der Verſchiedenheit dieſes Lebens herſtellt. Offenbar nun gehören zu dieſer letztern Funktion auch die Thätigkeiten der (adminiſtrativen) Statiſtik und die der Disciplin. Und es kommt zuerſt darauf an, die letzteren von der erſteren möglichſt klar zu unterſcheiden.

Was nun zunächſt die *ſtaatliche* (oder wie man gewöhnlich ſagt *adminiſtrative*) *Statiſtik* betrifft, ſo iſt dieſelbe diejenige Thätigkeit der Verwaltung, durch welche ſie ſich, nach den Geſetzen der Lehre von den Thatſachen, diejenigen Kenntniſſe verſchafft, die als Bedingungen ihrer richtigen Verwaltungsthätigkeit erſcheinen. Da ſomit dieſe Kenntniß als eine der Bedingungen der Verwaltung anerkannt werden muß, ſo folgt, daß die Verwaltung damit auch ein öffentliches *Recht* auf dieſe

Kenntnißnahme hat. Das Objekt derſelben iſt aber nicht jedes thatſächliche Leben und Thun an ſich, ſondern nur inſofern, als das letztere als ein Moment für die Verwaltung erſcheint. Der Staat muß daher alles kennen, was in ihm vorkommt, ſo weit es ſeine Aufgaben berührt. Allein dieſes bloße Kennen der einzelnen Thatſachen iſt noch keine Statiſtik; niemand wird es Statiſtik nennen, daß ein Bureau Kenntniß nimmt von einzelnen Aktenſtücken, oder ein Beamteter von einem einzelnen Falle. Sondern die Statiſtik entſteht aus der Kenntnißnahme erſt da, wo aus den einzelnen bekannten Thatſachen eine allgemeine Thatſache nach den Regeln der Lehre von den Thatſachen geſucht und gefunden wird. Der Werth dieſer allgemeinen Thatſache beſteht dann darin, daß ſie dem allgemeinen Willen, dem Geſetze, zum Grunde gelegt wird; daß heißt, nicht der einzelne Fall, ſondern eben die allgemeine, durch die Statiſtik gegebene Thatſache iſt das Objekt des Geſetzes, während die einzelne Thatſache das Objekt der Vollziehung iſt. Es iſt daher kein Zweifel, daß zunächſt die Statiſtik von der Oberaufſicht durchaus verſchieden iſt. Allerdings gehört nun zur Statiſtik im weiteren Sinne auch die Kenntnißnahme, die bei der Oberaufſicht wieder erſcheint. Allein die Kenntnißnahme bezieht ſich nicht bloß auf Thatſachen, ſondern ſie iſt für jeden Akt der Vollziehung gleich nothwendig, eben ſo gut für die Einſetzung eines Beamteten, als für den Bau von Häfen, Straßen u. a. m., als auch für die Ausübung der Oberaufſicht über Gemeinde und Vereinswesen. Die Kenntnißnahme und das Recht auf dieſelbe ſind daher viel allgemeinere Begriffe als die Oberaufſicht, und kommen deßhalb naturgemäß auch da vor, wo von einer Oberaufſicht gar keine Rede iſt. Die Kenntnißnahme iſt daher weder Oberaufſicht noch Statiſtik; ſie iſt die allgemeine Bedingung beider. Die Oberaufſicht kann nie ohne Kenntnißnahme ſein, wohl aber gibt es Kenntniſſe genug, die mit der Oberaufſicht gar nichts zu thun haben; und ebenſo erſcheint die Kenntnißnahme in vielen Fällen, welche wieder der Statiſtik nicht angehören. Die erſtere iſt für die letztere nothwendig, wie auch ſo manches andere für ſie nothwendig iſt; aber ſie iſt nicht ſie ſelbſt; und ſo glauben wir, ſteht dieſer Unterſchied nun feſt.

In anderer Weiſe ſind die amtliche Hierarchie und die Disciplinargewalt mit der Oberaufſicht verwandt. Dieſelben fordern nicht bloß, wie die letztere, auch eine Kenntnißnahme, ſondern vor allen Dingen eine wirkliche Thätigkeit eines Beamteten, worauf ſie ſich beziehen, und enthalten das Recht, vermöge der Gewalt der höhern Behörde dieſe Thätigkeit den allgemeinen Normen conform zu machen. Allein bei der Hierarchie handelt es ſich um die Vollziehung beſtimmter

Befehle der höhern Organe gegenüber den niedern, bei der Disciplin um das ſittliche Leben derſelben. Wohl kann man daher ſagen, daß bei beiden eine Aufſicht ſtattfindet; allein der Begriff der Oberaufſicht iſt weſentlich von ihnen verſchieden.

Um daher zum Begriffe und Inhalt der Oberaufſicht zu gelangen, muß man von einem ganz anderen Standpunkt ausgehen. Und dieſer Standpunkt iſt eben kein anderer als der Begriff und das Recht der Autonomie.

Das Weſen der Autonomie nämlich beſteht darin, daß die Verwaltungskörper das ſelbſtändige Recht beſitzen, wie wir es ſo eben dargeſtellt haben, mit ihrem organiſchen Willen ſelbſtthätig als Organe der vollziehenden Gewalt zu funktioniren. Sie ſtehen daher mit ihrem Willen und mit ihrer That ſelbſtändig ſowohl dem Willen des ganzen Staats in ſeinem Geſetze, als dem der höchſten vollziehenden Gewalt in der Verordnung gegenüber. Damit iſt die Möglichkeit geſetzt, daß ſie in Beſchluß und Thätigkeit mit Geſetz und Verordnung in Widerſpruch gerathen können; eben in dieſer Fähigkeit beſteht ja ihre Freiheit. Die Autonomie enthält daher vermöge der in ihr liegenden Freiheit die Fähigkeit der juriſtiſchen Perſönlichkeit, Unrecht zu begehen.

Iſt dem nun ſo, ſo muß es ein organiſches Verhältniß geben, durch welches dieſe Möglichkeit bekämpft und aufgehoben wird. Das iſt kein Zweifel. Allein dieß organiſche Verhältniß hat bei der juriſtiſchen Perſönlichkeit vermöge der Natur derſelben einen weſentlich andern Charakter, als bei dem Einzelnen. Und aus dieſem Charakter gehen Begriff und Inhalt der Oberaufſicht hervor.

Der freie Verwaltungskörper iſt nämlich zuerſt eine Macht, und zweitens iſt er ein Organ der Verwaltung. Aus dem erſten folgt, daß wenn ein Verwaltungskörper ein Unrecht begeht, die Folgen deſſelben weit größer und bedeutender werden können, als wenn das Unrecht von dem Einzelnen geſchieht. Aus dem zweiten aber folgt, daß der Verwaltungskörper keineswegs bloß die Aufgabe hat, innerhalb der Gränze des ſtrengen Rechts mit ſeiner Thätigkeit ſtehen zu bleiben. Er hat vielmehr die Verpflichtung wie die Regierung ſelbſt, auch die allgemeinen Intereſſen — die Bedingungen der Entwicklung — in ſeinen Auffaſſungen und Arbeiten aufzunehmen. Ja, je freier und ſelbſtändiger, je mächtiger und ausgebreiteter das Syſtem der freien Verwaltung iſt, um ſo ernſter und bedeutſamer wird dieſe Verpflichtung; denn um ſo mehr iſt die Wahrung der allgemeinen Intereſſen der Regierung entzogen und der freien Verwaltung übergeben. Es erſcheint daher in der That als eine der großen Bedingungen der Erhaltung des Rechtszuſtandes einerſeits, aber auch der geſammten Entwicklung des Volkes

andrerſeits, daß die Körper der freien Verwaltung in ihren Beſchlüſſen mit den Forderungen des Rechts und der Intereſſen in Harmonie ſeien. Ohne eine ſolche Harmonie iſt ein gedeihlicher Zuſtand und ein geſundes Fortſchreiten des Ganzen nicht zu denken; und es iſt wohl klar genug, daß die bloße Freiheit nicht genügt, um dieſe Harmonie zu erhalten. Es muß vielmehr eine objektiv gültige Ordnung beſtehen, deren Inhalt und Funktion es iſt, dieſelbe, wo ſie bedroht iſt durch jene Körper, zu ſichern, und ſie, wo ſie angegriffen iſt, herzuſtellen.

Die erſte Frage iſt dabei die, welchem Organe dieſe Aufgabe zufällt.

Die nächſte Antwort wäre die, dieſelbe dem Gerichte zuzuweiſen, das das Recht gegen jeden, alſo auch gegen die juriſtiſche Perſönlichkeit, zu ſchützen hat.

Allein es iſt klar, daß es ſich hier nicht bloß um ein Recht handelt, ſondern es erſcheint daneben zuerſt auch eine Gefahr, und dann die Geſammtheit der Intereſſen, für welche beide geſorgt werden ſoll. Es kann daher nicht ein einzelnes Organ der Verwaltung die Sicherheit für jene Harmonie zwiſchen freier Verwaltung und Staatsidee bieten, welche wir fordern müſſen; ſondern hier kann eben nur dasjenige Organ eintreten, welches überhaupt die Verwirklichung der letztern zu ſeiner Aufgabe im praktiſchen Leben hat. Dieß Organ iſt die Regierung. Wir müſſen daher ſagen, daß die Regierung ihrem Weſen nach dazu beſtimmt iſt, für die Erhaltung jener Harmonie zu ſorgen.

Aber ſie iſt es auch von einer andern Seite. Soll ſie für die Ausführung der Geſetze, und zwar einerſeits nach ihrem Wortlaute, andrerſeits aber auch nach ihrem Geiſte verantwortlich ſein, und haben andrerſeits die Verwaltungskörper einen ſo weſentlichen Theil der Vollziehung in ihren Händen, ſo iſt jene Verantwortlichkeit nicht möglich, ohne daß die Regierung zugleich das Recht und die Macht habe, die Harmonie zwiſchen der Thätigkeit der freien Verwaltungskörper und dem Recht und Intereſſe der Geſammtheit herzuſtellen. Es iſt kein Zweifel, daß auf dieſe Weiſe dieſe Herſtellung eine der wichtigſten Funktionen der Regierung iſt.

Eben ſo klar iſt es aber auch, daß ſich dieſe Funktion von den übrigen Funktionen der Regierung weſentlich unterſcheidet. Denn hier handelt es ſich nicht mehr darum, etwas Poſitives durch ihren Willen oder ihre That zu ſchaffen, ſondern vielmehr darum, eine Störung des inneren Geſammtlebens zu hindern. Die Aufgabe der Regierung gegenüber der Autonomie iſt daher niemals eine poſitive, vermöge deren ſie ihren Willen an die Stelle des autonomen Willens jener Verwaltungskörper ſetzen würde, ſondern eine negative, vermöge deren ſie

die Verletzungen des allgemeinen Rechts und der allgemeinen Intereſſen durch die Autonomie *hindert*. Denn die erſte würde das Weſen der Autonomie brechen und vernichten, das zweite ſoll nur aufheben, was in ſeiner letzten Auflöſung mit der Autonomie ſelbſt in Widerſpruch ſtehen würde.

Und nun nennen wir demnach die Geſammtheit von organiſchen Beſtimmungen und Thätigkeiten, durch welche die Harmonie zwiſchen der Autonomie der freien Verwaltungskörper und dem Recht wie den Intereſſen, welche die Regierung zu vertreten hat, die *Oberaufſicht*.

Eine Oberaufſicht iſt daher nicht möglich ohne Autonomie und ohne eine ſelbſtthätige, ihrer Aufgabe bewußten Regierung. Sie hat zu ihrem Objekte nicht etwa wie in der Statiſtik die Thatſachen des Lebens, und auch nicht wie in der Disciplin das Verhalten der einzelnen Organe. Sie iſt erſt gegeben mit der freien Verwaltung; ohne Begriff, Recht und Thätigkeit derſelben gibt es zwar eine Kenntnißnahme, eine Polizei, eine Staatsverwaltung und ſelbſt eine freie Verfaſſung, aber keine Oberaufſicht; es iſt weder möglich, ihr einen wiſſenſchaftlichen, noch auch einen praktiſchen Inhalt ohne jenen Begriff zu geben. Und damit wird es nun auch wohl verſtändlich, wie es kommen konnte, daß man die Oberaufſicht ſtets als einen organiſchen Begriff im Staate anerkannt hat, ohne daß man im Stande geweſen wäre, über ſeinen Inhalt und ſein Recht klar zu werden. Denn wie die freie Verwaltung allerdings ſtets im Staate wenn auch nur in ihren Elementen vorhanden geweſen iſt, ſo hat es auch ſtets eine Oberaufſicht gegeben. Je beſtimmter ſich dann das Regierungsrecht entwickelt, um ſo nothwendiger wird es, die Gränze zwiſchen beiden Faktoren, der Autonomie und der Oberaufſicht, feſtzuſtellen. Natürlich beginnt dieſe Feſtſtellung zuerſt mit einem ſcharfen und bewußten Gegenſatz zwiſchen Autonomie und Oberaufſicht, oder freier Verwaltung und Regierung, in welchem eine Zeitlang principiell von einer gegenſeitigen Anerkennung keine Rede iſt, ſondern die Regierung behauptet, ſie könne die Ordnung und Einheit nur herſtellen, wenn die Autonomie ihrer Gewalt grundſätzlich untergeordnet ſei, während die Verwaltungskörper ihre Freiheit mit jeder Beſchränkung der Autonomie gefährdet ſehen. So lange dieſer einfache Gegenſatz beſteht, iſt ein Verſtändniß nicht erreichbar und daher auch eine wiſſenſchaftliche Behandlung unmöglich. Erſt da, wo ſich das verfaſſungsmäßige Verwaltungsrecht ausbildet, kann das entſtehen, was wir das *Rechtsſyſtem der Oberaufſicht* nennen, und deſſen erſte Vorausſetzung daher eben der Begriff und das Rechtsſyſtem der Autonomie iſt. Wir aber ſind gegenwärtig noch in dem Uebergangsſtadium, in welchem die beiden großen Elemente, Regierung und freie Verwaltung, ſich erſt zur

Selbſtändigkeit entwickeln und in welcher wir daher auch erſt das Verhältniß beider zu der Funktion der Verwaltung, aus welchem eben das Rechtsſyſtem entſteht, allmählig entwickeln müſſen. Dieſem Zwecke hat nun das Folgende zu dienen.

Es liegt nun wohl ſchon in dem Obigen der Grund klar vor, weßhalb wir zunächſt keine eigentliche Literatur der Oberaufſicht haben, ſo wenig wie der Autonomie. Allerdings erſcheinen Namen und Begriff derſelben mehrfach, aber ohne daß man mit einer einzigen Ausnahme je verſucht hätte, ſich über den Inhalt oder die rechtliche Bedeutung deſſelben genaue Rechenſchaft abzulegen. Wir ſind daher, wie ſchon bemerkt, ganz auf uns ſelbſt angewieſen.

Eben deßhalb iſt hier von großem Werthe, nicht bloß ſo weit es möglich iſt, bei der Natur der Sache ſtehen zu bleiben, ſondern das Weſen der Oberaufſicht zu erklären durch die Entwicklung der Geſtalt, welche ſie in den Hauptländern Europa's empfangen hat. Und zwar wird es namentlich durch dieſe Entwicklung klar, daß dieſe Geſtalt und das ganze Recht derſelben im innigſten Zuſammenhange ſteht mit der Auffaſſung und dem Recht, welche in jedem Werke über die freie Verwaltung als ſolche gelten. In der That wird ſchon das Wenige, das wir hierüber ſagen können, wenigſtens den Werth haben, zu zeigen, daß man Begriff und Inhalt der Oberaufſicht nicht als rein objective Sätze, ſondern als organiſche, durch den Geſammtentwicklungsſtand des Staats bedingte Rechtsordnungen zu betrachten hat.

Und wieder tritt uns als erſter Beleg für die Richtigkeit dieſer Auffaſſung hier der Unterſchied der drei großen Culturvölker hervor; dießmal ſo, daß wir nicht bloß den Unterſchied ſehen, ſondern daß vielmehr durch denſelben erſt das Weſen der Oberaufſicht klar wird. Nirgends ſieht man ſo deutlich, wie innig dieſelbe mit dem ganzen Leben und Weſen des Staats zuſammenhängt, und wie ſie in der That nicht etwa ein Princip, ſondern eine Conſequenz des Geiſtes des Staatsrechts iſt, von welchem ſie einen Theil bildet.

Im Allgemeinen nämlich haben England und Frankreich den Begriff und das Recht der Oberaufſicht weder juriſtiſch noch theoretiſch entwickelt, während Deutſchland beide im vorigen Jahrhundert beſaß, ſie dann faſt verloren hat, und ſie erſt jetzt wiedergewinnt. Das Verhältniß erklärt ſich nun in folgender Weiſe.

Was zuerſt England betrifft, ſo haben wir ſchon früher nachgewieſen, daß England eigentlich keine Regierung im Sinne des Continents hat. Seine Regierung iſt wenigſtens unzweifelhaft für die innere Verwaltung das Parlament. Die Akte des Parlaments ſind aber keine Regierungsmaßregeln, ſondern ſie ſind Geſetze. Sind ſie das, ſo bilden ſie eben ein Recht; das was eine der Hauptfunktionen der Regierung auf dem Continent iſt, die Vertretung der allgemeinen Intereſſen und der Schutz derſelben gegenüber den Sonderintereſſen, iſt in England den Einzelnen überlaſſen. Die ganze innere Verwaltung mit wenigen Ausnahmen iſt daher Sache der freien Verwaltungskörper und die Regierung iſt für die ganze Geſtion derſelben nicht verantwortlich. Das Recht auf die dadurch entſtehende Autonomie der letzteren iſt nun durch die Statuten beſtimmt; die Gränze dieſes Rechts iſt nie das Intereſſe, ſondern der

Wortlaut des Statuts. Die Folge iſt, daß auch nie die Regierung, ſondern nur das Gericht die Oberaufſicht ausübt, das heißt, daß die Ueberſchreitungen der Autonomie nie durch Maßregeln der Regierung, ſondern nur durch Klage der Beeinträchtigten vor dem Gericht geahndet werden. Man kann daher im ſtrengen Sinn des Wortes von Begriff und Recht der Oberaufſicht in England gar nicht reden; dieſelbe iſt dort in der freien Verwaltung und dem Syſteme des Klagrechts gegen jedes öffentliche Organ untergegangen. Es kommt daher auch nicht einmal der Name der oberaufſehenden Gewalt im engliſchen öffentlichen Recht vor. Dennoch aber iſt ſie in der Sache vorhanden, wenn auch in einer ganz anderen Form, und es iſt ſehr der Mühe werth, dieſe letztere genau zu unterſuchen.

Gerade durch jene, keiner Regierung, ſondern nur den Gerichten unterworfene Autonomie der freien Verwaltung können nun in England ſo gut wie anderswo große Uebelſtände entſtehen, denen auf dem Wege der Klage und Urtheilsſprüche nicht abgeholfen werden kann, weil es ſich dabei eben nicht um Rechte, ſondern um Intereſſen handelt. Natürlich werden dann dieſe Uebelſtände ſich nicht in Verletzung von Rechten, ſondern in Vernachläſſigung öffentlicher Intereſſen zeigen. Und hier nun bricht ſich die organiſche Natur der Sache Bahn. Denn das Parlament, obgleich ſeiner Form nach reine Volksvertretung, iſt und bleibt doch ſeinem Inhalte nach die Regierung des Landes. Von ihm erwartet daher auch das Land, was es auf dem Continente von der Regierung fordert; und wo daher das Volk ſolche Uebelſtände findet, da wendet es ſich auch hier an ſeine Regierung, das Parlament, und veranlaßt daſſelbe, mit ſeiner Macht einzutreten und die Verhältniſſe der Autonomie — nicht etwa der Gemeinden, ſondern der freien Verwaltungskörper überhaupt — zu annuliren. Der Proceß, der dadurch entſteht, iſt im Grunde bekannt genug; und wir werden ſeine Elemente unten wieder finden, da dieſelben dem Begriff und Recht der freien Verwaltung überhaupt angehören. Die Form, in welcher ſich das Volk die Uebelſtände zum Bewußtſein bringt, iſt neben der Preſſe das Verſammlungsrecht; aus dem Verſammlungsrecht geht dann das Recht auf die Petition hervor; das Parlament nimmt die Petition auf, und nun entſteht das, was der Oberaufſicht des Continents am meiſten entſpricht, die öffentliche Vernehmung oder Enquête. Die öffentliche Vernehmung hat zur Aufgabe, Zuſtände und Mißſtände nicht bloß für das Parlament, ſondern auch für das Volk ſelbſt zum öffentlichen Bewußtſein zu bringen, ſie zum Gegenſtande der Beſprechung zu machen, und ſo ein Geſammturtheil über dieſelben zu bilden. Hat ſich ein ſolches Urtheil gebildet und ſteht es mit den Forderungen, die daraus hervorgehen, feſt, ſo nimmt jetzt das Parlament die Sache in ſeine Hand und gibt neue Geſetze, welche dann durch die freien Verwaltungskörper zu vollziehen ſind. So iſt die Oberaufſicht allerdings in England vorhanden, nur hat ſie einen ganz andern Charakter wie auf dem Continent. Während hier die Regierung die Verwaltungskörper beaufſichtigt, beaufſichtigt in England das Volk ſelbſt ſeine eigene freie Verwaltung, und das Parlament als Regierung iſt in der That nur das Organ für das ſich ſelbſt beaufſichtigende Volk.

Das iſt nun wohl ſehr gut, und formell das höchſte Stadium der freien Verwaltung. Allein es hat auch den Uebelſtand, daß dieſe Beaufſichtigung erſt dann eintritt, wenn bereits große Uebelſtände entſtanden ſind und fühlbar werden. Man kann daher ſagen, daß nach engliſchem Princip die Oberaufſicht ein heilendes, nach continentalem Princip dagegen weſentlich ein vorbeugendes Element des Staatslebens iſt.

Anders iſt es in Frankreich. Frankreich hat von der freien Verwaltung in der That nur noch die erſten Elemente ſich erhalten. Seine Autonomie iſt faſt auf allen Punkten in die bloße Vertretung übergegangen, und an der Stelle ſeiner Verwaltungskörper ſteht das Syſtem der Conseils. Die vollziehende Gewalt iſt daher faſt ausſchließlich in den Händen der Regierung, und damit iſt der Oberaufſicht ihre wahre Baſis entzogen. Frankreich hat daher weder in ſeinem Recht noch ſelbſt in ſeiner Sprache der Oberaufſicht einen Platz eingeräumt. An ihre Stelle tritt die amtliche Deſpotie für die Selbſtverwaltungskörper, da der Maire ja nur örtlicher Beamteter iſt, und bei den Vereinen die „Inſpection.“ Es iſt nicht nöthig, hier nochmals darzulegen, wie dieß ganze Verhältniß aufs engſte mit dem Entwicklungsgange der franzöſiſchen Rechtsbildung zuſammenhängt; doch muß auf der andern Seite Eins nicht überſehen werden. Der Mangel einer ſyſtematiſchen Oberaufſicht wird hier zum Theil ausgeglichen durch die große und treffliche Entwicklung des Beſchwerderechts und Beſchwerdeverfahrens, wie wir daſſelbe bereits im erſten Bande (1.) dargelegt haben; andererſeits hat Frankreich, eben weil es keine eigentliche Oberaufſicht kennt, das Vereinsrecht, namentlich das der Erwerbsgeſellſchaften, viel früher und beſſer ausgebildet als in Deutſchland. Indeſſen bleibt bei alledem der Satz ſtehen, daß ohne eine freie Verwaltung und ohne Autonomie eine Oberaufſicht undenkbar iſt; und dafür liefert Frankreich uns einen entſcheidenden Beweis.

In Deutſchland dagegen haben wir die eigentliche Heimath der Oberaufſicht zu ſuchen; denn in Deutſchland ſind eben beide Elemente, die freie Verwaltung und die Regierung, am klarſten in ganz Europa ausgebildet. Und dennoch ſuchen wir noch vergebens nach einem rechtlichen Syſteme derſelben. Es wird wohl kaum von dauerndem Intereſſe ſein, hier von einzelnen ſubjektiven Auffaſſungen derſelben zu reden. Dagegen iſt es von Wichtigkeit, den gegenwärtigen Standpunkt und ſeine Aufgabe, der wir gegenüber ſtehen, hiſtoriſch und zugleich auf Grundlage der obigen Begriffe zu bezeichnen.

Wir müſſen zu dem Ende drei Epochen unterſcheiden. In der dritten Epoche — im Anfange derſelben — ſteht unſere Zeit.

Die erſte Epoche iſt die des deutſchen Reiches. Im deutſchen Reiche ſtehen ſich urſprünglich Kaiſer und Reichsſtände einander gegenüber; jener vertritt die Idee des Staates und mithin auch ſeine Aufgabe; die Reichsſtände ſind die Körper der freien Verwaltung. Nur ſind ſie allerdings weſentlich von denen der ſpätern Zeit verſchieden. Denn ſie ſind nicht etwa bloß vollziehende Organe, ſondern eben ſo ſehr geſetzgebende; ja die großen Funktionen aller Regierung gehören eigentlich, namentlich ſeit dem weſtphäliſchen Frieden, dem Kaiſer gar nicht mehr an, ſondern ſie ſind als Regalien zu Rechten der Reichs-

stände geworden. Trotz des Kaisers und seines Rechts ist daher der faktischen Ordnung nach das deutsche Reich ein Staatenbund geworden; selbst die Reichsgesetzgebung verschwindet und es bleibt nur noch die Wahlkapitulation, die im Grunde nur zur Aufgabe hat, zu verhindern, daß die kaiserliche Gewalt eine größere werde. Dennoch aber lebt in dem deutschen Bewußtsein das Gefühl der alten Einheit fort und sucht nach einem Ausdruck; und diesen Ausdruck findet es juristisch in dem Oberaufsichtsrecht, dem „Jus supremae inspectionis," das als ein fundamentales Princip des öffentlichen deutschen Rechts anerkannt wird. So entsteht zuerst dieser Begriff; allein es ist zugleich klar, daß es geradezu unmöglich war, ihm gegenüber der rechtlichen Selbständigkeit der deutschen Territorien einen positiven Inhalt zu geben. Es gibt daher bis zum neunzehnten Jahrhundert zwar kein deutsches Staatsrecht ohne jenes jus inspectionis, aber was es eigentlich enthalte, das konnte man nicht sagen. Es wäre wohl für die deutsche Geschichte der Mühe werth, dieß Gebiet einmal gründlich zu behandeln; am einfachsten faßt den Zustand der wissenschaftlichen Ansichten und die Unbestimmtheit der Gesetze Pütter in seinem Instit. jur. publ. Germ. 1792, fünfte Auflage L. V. C. III. zusammen unter der bezeichnenden Aufschrift: De subordinato territorium sub Caesareo regimine ejusque effectibus §. 204—207 und dann im Cap. V. De civitatibus imperii earumque regimine §. 209—214 (namentlich vergleiche §. 210 und die Noten).

Die Folge von der thatsächlichen und rechtlichen Unklarheit dieser Vorstellungen war es nun, daß man auch in der zweiten Epoche der neuen Staatenbildung in Deutschland bei derselben vagen Vorstellung stehen blieb. Man konnte das selbständige Dasein einer solchen Funktion nicht läugnen, und konnte andererseits auch derselben keinen Inhalt geben; damals am wenigsten, weil die alten Reichsstände untergegangen, und daher das Objekt der Oberaufsicht nicht mehr vorhanden war, während andererseits dem Selbstverwaltungskörper fast noch gar keine Autonomie verliehen war und das Vereinswesen kaum in seinen Anfängen existirte. Die oberaufsehende Gewalt schleppt sich daher als eine leere Kategorie durch das Staatsrecht dieser Zeit hindurch, die niemand weglassen kann, mit der aber auch niemand einen bestimmten Begriff zu verbinden vermag. Am besten ist noch immer, was Klüber in seinem Oeffentlichen Recht §. 358 und 359 darüber sagt; für ihn ist die oberaufsehende Gewalt das Recht der Staatsgewalt auf Mittheilungen, das Recht der Billigung, der Genehmigung und des Befehls — aber die Frage, auf welche Subjekte sich diese Rechte beziehen, fehlt. Daher erscheinen dieselben als allgemeine Rechte der „Staatsgewalt;" natürlich ist damit jede Begriffsbestimmung unmöglich, da jene Rechte ja zugleich in der gesetzgebenden Gewalt mit enthalten sind. Doch hat Klüber schon im §. 360 das ganz richtige Gefühl, daß man die Oberaufsicht stets mit den „Corporationen, Ständen, Gesellschaften und Vereinen" in Verbindung zu denken habe. Da ihm aber der Begriff und das Recht der Autonomie fehlen, so gelangt auch er nicht weiter als bis zu jener leeren Kategorie. Eine andere Gruppe von Schriftstellern verwirft das ganze Gebiet einer selbständigen oberaufsehenden Gewalt, und legt die Funktionen derselben einfach entweder in die Gesetzgebung oder die

vollziehende Gewalt. So Schmid, Staatsrecht §. 35. Zachariä, Vierzig Bücher ꝛc. I. 119 und Dahlmann, Politik, S. 82, laſſen ſie einfach fallen und erkennen nur geſetzgebende und vollziehende Gewalt. Das war ſehr natürlich, da allen dieſen Schriftſtellern der Begriff und das Recht der freien und Selbſtverwaltung fehlt, ohne welche jener inhaltslos iſt. Allerdings nehmen Neuere ſie wieder auf, jedoch ohne tiefer auf die Sache einzugehen; ſo Zachariä, Deutſches Staats- und Bundesrecht II. §. 137, und Zöpfl I. §. 276. Beiden iſt nur der von Klüber ſchon angeregte Gedanke gegenwärtig, daß der Staat in der Ausübung jener Oberaufſicht, als deren Hauptinhalt ſie die Kenntnißnahme bezeichnen (ſiehe unten), nicht zu weit gehe; ihnen iſt die Oberaufſicht daher in der That viel mehr ein Theil der Sicherheitspolizei als eine Funktion der Verwaltung. Von einer faßbaren Begriffsbeſtimmung iſt daher keine Rede, da ſie alle keinen Begriff des Objekts, des autonomen Rechts der freien Verwaltungskörper, beſitzen. In der Verzweiflung über dieſen Zuſtand geräth daher zuletzt Schmithenner auf den Gedanken, lieber das Oberaufſichtsrecht geradezu zu negiren, indem er den Inhalt derſelben theils der Geſetzgebung, theils der Executive überwies (Pölitz, Jahrbücher für Geſchichte, 1841, Sept. Heft S. 251 ff. und Ideales Staatsrecht, §. 71 ff.). Dieſe Anſicht erregte Aufſehen, nicht weil ſie richtig war, ſondern weil ſie zuerſt die Inhaltsloſigkeit der bisherigen Auffaſſung deutlich zeigte. Freilich war damit wenig gewonnen; denn Zöpfl war damit zufrieden, „den Streit“ für überflüſſig zu erklären. Die neueſte Literatur hat ſich die Sache noch bequemer gemacht, indem ſie, wie Bluntſchli, lieber von der unbeſtimmten Größe gar nicht redet; ſo iſt auch im Staatswörterbuche keine Andeutung darüber; und in der That, was ſollte die Oberaufſicht, ſo lange man über die Autonomie noch nichts beſſeres zu ſagen wußte als was wir eben angeführt. Auf dieſem werthloſen Standpunkt ſteht auch unſere erſte Auflage. Es iſt jetzt klar, daß wir ohne den organiſchen Begriff der freien Verwaltung hier nicht weiter kommen.

In der That aber iſt es kein Zweifel, daß der Zeitpunkt gekommen iſt, wo wir mit dieſen Rechtsbegriffen und ihrem Inhalt abſchließen müſſen. Die dritte Epoche fängt an hier Platz zu greifen. Und zwar deßhalb, weil wir in Deutſchland endlich den Grundſatz zur Geltung gelangen ſehen, daß in der freien Verwaltung die Idee der freien Verfaſſung liegt. Die Neugeſtaltung Deutſchlands iſt leider bis jetzt eine reine Machtbildung, und es ſcheint vielfach die Vorſtellung zu herrſchen, als ſei der Staat wichtiger als ſein Volk. Allein dieſe Zeit wird vorübergehen, und der Keim einer wahrhaft freien Geſtaltung wird in der freien Verwaltung liegen, welche ſchon jetzt eine gewaltige, wenn auch ihrer ſelbſt noch nicht bewußte Macht geworden iſt. So wie aber die große Idee der Autonomie ſich nur erſt im Leben des Volkes Bahn bricht und die Verwaltungskörper ſich zu ihrer wahren Kraft entwickeln, wird man bald genug die Nothwendigkeit erkennen, nicht mehr wie bisher im Allgemeinen von der Oberaufſicht zu reden, ſondern das Rechtsſyſtem derſelben wird naturgemäß ein organiſcher Theil der ganzen Staatswiſſenſchaft werden. Freilich muß zu dem Ende ein anderer Geiſt als der bisherige in das

neue Leben Deutſchlands hineinkommen. Dennoch aber werden wir, im feſten Vertrauen auf die Kraft des deutſchen Volkes, ſich ſein inneres Recht eben ſo gut zu wahren wie es ſeine äußere Geltung gewonnen hat, das Rechtsſyſtem der Oberaufſicht ſchon hier darlegen, wenn es auch unter einem Syſtem, wie dem der preußiſchen Communal- und Provinzialverfaſſung, kaum einen recht praktiſchen Werth hat. Nur ſollte man nicht, wie es neuerdings wieder geſchehen iſt, über „Politik" ſchreiben, ohne die Begriffe und Bedeutung von Autonomie und Oberaufſicht recht ernſtlich, und zwar nicht bloß in ihrem abſtrakten Sinn, ſondern auch in ihrem Verhältniß zum gegenwärtigen Regierungsſyſtem wohl zu erwägen.

B. Das Rechtsſyſtem der Oberaufſicht.

1) Begriff des Rechts der Oberaufſicht. Der Unterſchied zwiſchen der oberaufſehenden Gewalt und der Verantwortlichkeit in der freien Verwaltung.

Wenn nun auf dieſe Weiſe der Begriff der Oberaufſicht als derjenigen Organiſation in der Verwaltung feſtſteht, welche die Harmonie zwiſchen Geſetz und Verordnung und ihrem Geiſte einerſeits, und der Autonomie der freien Verwaltung anderſeits herſtellt, ſo iſt der formale Begriff des Rechts hier leicht gefunden.

Das Recht iſt diejenige Gränze, bis zu welcher die Autonomie durch dieſe Oberaufſicht ſowohl in Beſchluß als in Vollziehung begränzt werden darf.

Demnach iſt es klar, daß, wo ohnehin das Geſetz oder das Statut die Autonomie ihrem Inhalte nach rechtlich begränzt hat, die Ueberſchreitungen dieſer Gränze, oder Beſchlüſſe und Vollziehungen der autonomen Körper, welche durch Geſetz oder Statut ohnehin ausgeſchloſſen ſind, der Regel nach Gegenſtand des Gerichts und ſeines Urtheils ſind. Allein dieſelben können auch als gefährlich erſcheinen und bei drohender Gefahr muß daher auch hier die Oberaufſicht eintreten. Dieß nun iſt auf dieſe Weiſe die Ausnahme. Der Regel nach dagegen tritt das Recht der Oberaufſicht erſt da ein, wo es ſich nicht mehr um den rechtsgültigen Wortlaut, ſondern um den Geiſt der geltenden Beſtimmungen und um die Intereſſen des Geſammtlebens handelt. Die Oberaufſicht entſteht demnach da, wo Auffaſſung und Ausführung von Seiten der freien Verwaltungskörper mit beiden in Widerſpruch tritt und das Recht derſelben beſtimmt, bis zu welcher Gränze die Autonomie der freien Verwaltungskörper durch den Geiſt des öffentlichen Rechts oder die allgemeinen Intereſſen beſchränkt werden ſoll.

Dieſer einfache Begriff des Rechts entwickelt ſich nun zu einem Syſteme dadurch, daß Recht und Intereſſen von zwei verſchiedenen

Seiten her gegenüber der Autonomie vertreten werden. Denn zuerst ist es offenbar die Regierung, welche im ganzen Gebiet des Staatslebens die Gesammtinteressen gegenüber jedem Theile vertritt und welche die letztern daher auch gegenüber der Autonomie zu wahren hat. Sie hat daher ein Recht darauf, die letztere im Namen der ersteren zu beschränken, und dieses Recht ist die unabweisbare Consequenz ihrer Verantwortlichkeit dafür, daß der Geist der Gesetze überhaupt zur Geltung gelange. In diesem Begriff des Rechts liegt daher auch das Princip für die Gränze desselben. Nun nennen wir jenes Recht der Oberaufsicht, so weit es durch die Regierung ausgeübt wird, die oberaufsehende Gewalt; und es folgt, daß das Rechtsprincip der oberaufsehenden Gewalt der Regierung mithin ihre Verantwortlichkeit ist.

Das zweite Element, welches die höchsten Interessen und speciell also auch diejenigen, welche den autonomen Körpern unterworfen sind, berührt, ist die Gesammtheit der einzelnen Persönlichkeiten, welche Mitglied des Verwaltungskörpers sind. Ohne Zweifel hat noch der Beschluß des letztern einen Geist neben seinem Wortlaut, ohne Zweifel gibt es höchste Interessen jedes Verwaltungskörpers und ohne Zweifel hat daher auch der Organismus des letztern gegenüber den Mitgliedern und ihren Interessen immer dieselbe Verpflichtung, wie die Regierung gegenüber den Staatsbürgern. Es ist daher ferner kein Zweifel, daß die autonome Gewalt im Geiste des Willens des Verwaltungskörpers fungiren soll; daß sie gegen denselben im Ganzen wie im Einzelnen fehlen kann, ist gewiß; es folgt daher, daß auch hier innerhalb des Verwaltungskörpers ein Organismus und ein Recht bestehen muß, vermöge dessen derselbe die Harmonie zwischen Wille und That, Wort und Geist der eigenen Verwaltung herstellt. Und dieß Recht nennen wir kurz die Verantwortlichkeit der freien Verwaltung.

Auf diese Weise scheiden wir die Oberaufsicht zunächst in zwei Gebiete. Das eine enthält das Verhältniß zur Regierung, welche das Recht und die Aufgabe des Staats vertritt. Es ist gleichsam das äußere Rechtssystem der Oberaufsicht in der oberaufsehenden Gewalt. Das andere enthält das Verhältniß der Organe der Verwaltungskörper zu ihren eigenen Mitgliedern; es ist das innere System der Oberaufsicht und der Verantwortlichkeit. In jenem steht der Staat seinem Organe, in diesem der Einzelne seinen gewählten Häuptern gegenüber; in jenem bewacht das Ganze den Theil, in diesem bewacht der Theil sich selber. Und erst in der vollen Entwicklung beider Momente ist dann das ganze System der Oberaufsicht gegeben. Das Princip des Rechts beider Theile aber liegt wieder in dem Wesen derselben; es ist kein formelles, sondern ein auf dem organischen Wesen des Lebens

beruhendes Syſtem, das in dem Grade von größerer Bedeutung wird, je tiefer die Autonomie in das Geſammtleben hineingreift.

2) Die oberaufſehende Gewalt und ihr Recht.

a) Begriff derſelben.

Die oberaufſehende Gewalt iſt demnach die Ausübung der Oberaufſicht durch die Regierung. Sie beruht im Allgemeinen darauf, daß die freien Verwaltungskörper ihrem Weſen nach Organe der vollziehenden Gewalt im weiteſten Sinne ſind. In dieſem Organismus iſt die Regierung das Organ der perſönlichen Einheit in der Verwirklichung der Geſetze, und indem ſie die Verantwortlichkeit für das Ganze trägt, ſo folgt, daß das öffentliche Recht ihr auch die Geſammtheit derjenigen Bedingungen geben muß, welche von der einheitlichen Vollziehung gefordert werden. Andererſeits ſind die Körper der freien Verwaltung auch Organe der Vollziehung der Geſetze und denſelben unterworfen. Sie haben daher ſo gut wie die Regierung ſelbſt die Geſetze zu befolgen. Demgemäß beſteht die Aufgabe der oberaufſehenden Gewalt darin, durch ihre Maßregeln die Ueberſchreitung jener rechtlichen Gränze durch die Organe der freien Verwaltungskörper zu hindern und die Vollziehung der Geſetze durch ihre Maßregeln zu ſichern. Das Recht auf die einzelnen dadurch bedingten Maßregeln gegen die Organe der freien Verwaltung bildet demnach den Inhalt der oberaufſehenden Gewalt; die Nothwendigkeit der Selbſtbeſtimmung der erſteren erzeugt das Princip jenes Rechts dahin, daß es nicht weiter ausgeübt werden darf, als es der ſtrikte Inhalt des Geſetzes oder eine dringende Gefahr nothwendig macht; und das Syſtem dieſes Rechts entſteht, indem man die durch dieſe Funktion der oberaufſehenden Gewalt nothwendig werdenden einzelnen Maßregeln für ſich und in ihrem Zuſammenhange betrachtet.

Gerade in dieſer oberaufſehenden Gewalt und ihrem Rechte liegt der Anlaß, vermöge deſſen dieſelbe mit der Polizei vielfach im Ganzen und ſpeciell in ihren einzelnen Momenten verwechſelt worden iſt, und es ſcheint allerdings nothwendig, ſich darüber klar zu werden, damit wir das eigentliche Weſen der erſteren von der letzteren unterſcheiden. Beſtimmen wir nämlich das Weſen der Sicherheitspolizei (Vgl. Bd. IV der Verwaltungslehre) dahin, daß dieſelbe die Geſammtheit der Maßregeln enthält, welche die Rechtsſphäre des Einzelnen gegen die Uebergriffe der Gewalt des andern Einzelnen ſichern ſollen, und geht man dabei von der Vorſtellung aus, daß die juriſtiſche Perſönlichkeit eben nur eine andere einzelne Perſönlichkeit iſt, ſo wird allerdings die Funktion der oberaufſehenden Gewalt ſelbſt als eine polizeiliche Funktion erſcheinen; und von dieſem Standpunkt iſt es daher ganz richtig, ſich die erſtere als eine Art der Sicherheitspolizei zu

denken. Allein indem man jeden freien Verwaltungskörper als einen Organismus der vollziehenden Gewalt und mithin als ein Organ des Staats denkt, wird die oberaufſehende Gewalt zu einem Theile des organiſchen Lebens der Vollziehung und das unterſcheidende Merkmal zwiſchen derſelben und der Sicherheitspolizei beſteht dann darin, daß ſich die erſtere grundſätzlich nicht bloß auf die wirklichen Thätigkeiten, ſondern auch auf den Willen der freien Verwaltungskörper bezieht. Während daher bei der Sicherheitspolizei ſtets das Objekt derſelben eine Gefahr iſt, deren Grund als außerhalb des Staats liegend angeſehen wird, iſt die oberaufſehende Gewalt vielmehr eine Funktion, bei welcher der Staat als Ganzes ſich ſelbſt in dem öffentlichen Leben ſeines Theiles beobachtet. Dieſelbe erſcheint daher nicht mehr als Polizei, ſondern ſie iſt die Disciplin des Staats oder der freien Verwaltung. Die Verwechslung ſelbſt hat daher auch nur dadurch entſtehen können, daß man die freie Verwaltung nicht als einen ſelbſtändigen Begriff anerkannt hat. Es ergibt ſich daraus, daß je nach der Entwicklung der letzteren der Schwerpunkt der oberaufſehenden Gewalt mehr in das Recht der Intereſſenvertretung fällt. Alle dieſe Verhältniſſe aber ſind in Deutſchland noch ſo ſehr in der Entwicklung begriffen, daß wir nochmals darauf hinweiſen dürfen, wie wir viel mehr aus der Natur der Sache, als aus poſitiven Geſetzen heraus das Recht beſtimmen müſſen.

b) Das Syſtem des Rechts der oberaufſehenden Gewalt.

Das Syſtem dieſes Rechts entſteht nun, indem man die Thätigkeit der oberaufſehenden Gewalt in ihre einzelnen Momente auflöst und für jedes dieſer Momente ſein eigenes Recht ſetzt. Dieſe Momente ſind die Kenntnißnahme, dann das Recht des Befehles und des Zwanges, die Nichtigkeitserklärung mit Verbot, Siſtirung und Auflöſung, und endlich die Haftung der Regierung für dieſe Maßregeln.

1) Das Recht der Kenntnißnahme und der Anzeige.

Ohne Zweifel iſt die Kenntnißnahme die erſte Bedingung jeder Ausübung der Oberaufſicht; es iſt daher auch kein Zweifel, daß die Regierung ein Recht auf Kenntnißnahme der Aktionen der freien Verwaltungskörper hat. Allein die Frage, die dabei entſteht, iſt eine doppelte. Zuerſt handelt es ſich offenbar darum, wie weit dieß Recht auf Kenntnißnahme geht, und zweitens darum, in welcher Form dieſelbe verwirklicht wird.

Die dafür geltenden Grundſätze ſind folgende:

1) Die Regierung hat ohne Frage das Recht auf Kenntnißnahme eines jeden Akts, deſſen Kenntniß als ein durch das öffentliche Intereſſe geforderte erſcheint. Während nun im Privatleben dieſes öffentliche Intereſſe nur in beſtimmten Fällen eintritt, iſt es kein Zweifel, daß daſſelbe bei den freien Verwaltungskörpern für jede Thätigkeit

derſelben vorhanden iſt. Es folgt, daß an ſich die Regierung das Recht auf Kenntnißnahme für jeden Akt der freien Verwaltungskörper beſitzt, ohne daß ſie dafür den Nachweis eines öffentlichen Intereſſes zu geben brauchte. Dieß muß als allgemeines Princip für das Recht der Kenntnißnahme gelten.

2) Die Form, in der ſie das allgemeine Recht zur Ausübung bringt, kann eine doppelte ſein.

Zuerſt hat ſie das Recht, im öffentlichen Intereſſe jedem Verwaltungskörper beſtimmte Fragen vorzulegen, und der letztere iſt verpflichtet, dieſe Fragen zu beantworten. Er haftet für die Richtigkeit ſeiner Antwort, indem er für den Schaden haftet, der aus einer unrichtigen Antwort entſteht. Die Regierung hat im Weigerungs- oder Ungehorſamsfalle eben ſo gewiß das Recht, die Beantwortung durch Strafdrohungen, welche dann den Ordnungsſtrafen angehören, zu erzwingen. Jedoch geht dieß Recht nicht ſo weit, durch Beſchlagnahme und Durchſuchung ſich die Beantwortung zu verſchaffen. Dazu iſt ein gerichtlicher Befehl nothwendig, wie bei dem Einzelnen.

Zweitens muß ſie das Recht haben, ſich dieſe Kenntnißnahme durch Einführung eines amtlichen Organes in die Verhandlungen zu verſchaffen. Während dieß jedoch nur bei den Verſammlungen der Vereine aus Gründen, die in der Natur des Vereinsweſens liegen, Regel iſt, kann es bei Selbſtverwaltungskörpern nur ausnahmsweiſe eintreten, und ſollte in ſolchem Falle jedesmal motivirt ſein. Wo aber eine Beſtätigung der Wahl der Vorſtände ſtattfindet, da iſt die Theilnahme eines Abgeordneten der Regierung an ſich verkehrt; denn entweder iſt die erſtere eine leere Form, oder die letztere iſt durch die erſtere überflüſſig.

3) Etwas weſentlich anderes als die Kenntnißnahme und ihr Recht iſt das Recht auf Anzeige. Dafür gelten folgende leitende Grundſätze.

Während die Kenntnißnahme das Recht der Regierung auf die Kenntniß bedeutet, enthält die Anzeige die Pflicht der Verwaltungskörper zur Mittheilung von Thatſachen. Nun iſt es offenbar Sache der Regierung, ſich im Allgemeinen die ihr nöthige Kenntniß durch eigene Thätigkeit zu verſchaffen, und die Geſetzgebung hat ihr dafür die nöthigen Mittel zu geben. Soll daher eine Pflicht zur Anzeige vorhanden ſein, ſo muß davon ausgegangen werden, daß ſie nur auf beſondern Gründen beruhen kann. Dieſe Gründe ſind nun einerſeits Gründe der Zweckmäßigkeit, andererſeits Gründe aus der Natur der Sache.

Zweckmäßig iſt es, den Verwaltungskörpern die Anzeige zur Pflicht zu machen, wo die Kenntnißnahme aus irgend einem Grunde

ohnehin im öffentlichen Intereſſe liegt, indem damit einerſeits Mühe und Koſten geſpart werden, und andererſeits jede Ungewißheit über die betreffenden Thatſachen beſeitigt erſcheint. Es folgt daraus, daß die Regierung das Recht hat, ſolche Anzeigen auf dem Wege der Verordnung vorzuſchreiben und ſie zu erzwingen. Dagegen muß wieder anerkannt werden, daß da, wo die Regierung zum Zwecke der Kenntnißnahme ſich durch ein eigenes Organ vertreten läßt, eine ſpezielle Anzeige der gefaßten Beſchlüſſe nicht noch außerdem gefordert werden könne. Nur bei einzelnen Thatſachen kann dieſelbe im öffentlichen Intereſſe auch dann die Anzeige noch vorſchreiben.

Es wäre von großer praktiſcher Wichtigkeit, wenn die Regierungen ſich bei jeder Art von Verwaltungskörpern ein Syſtem derjenigen Thatſachen bildeten, welche die betreffenden Körper anzuzeigen haben ſollen. Erſt auf Grundlage eines ſolchen Syſtems wäre die Verwaltungsſtatiſtik auch nach dieſer Seite hin im Stande, etwas Tüchtiges zu leiſten. Auch würden gerade in dieſem Syſteme die Anzeigen ſich am deutlichſten das Bewußtſein von demjenigen abſpiegeln, was eigentlich die Funktion dieſer Verwaltungskörper iſt; in ihm würde die ſyſtematiſche Statiſtik neben der Volkszählung ihren Höhepunkt erreichen! —

— Nothwendig nun erſcheint eine ſolche Anzeige, als öffentliche Pflicht der Verwaltungskörper, in zwei Fällen.

Zuerſt da, wo ſich ein ſolcher Verwaltungskörper durch die Vereinigung mehrerer überhaupt erſt bilden will, ohne daß er dazu einer beſtimmten Genehmigung bedarf; wie bei den Vereinen, welche keine Erwerbsgeſellſchaften ſind.

Zweitens da, wo es ſich bei einer bereits beſtehenden juriſtiſchen Perſönlichkeit um Beſchlüſſe handelt, welche, indem ſie das Recht Dritter berühren, dem öffentlichen Rechtsleben angehören.

Dagegen liegt keine Pflicht zur Anzeige vor, wo es ſich bei den Beſchlüſſen und Vollziehungen nur um die Rechte der Mitglieder handelt, denn dieſe ſollen ihre eigenen Rechte ſelbſt wahren. — Selbſtverſtändlich gehört eine Aenderung der Grundgeſetze (Statuten) der Verwaltungskörper, die der Genehmigung überhaupt bedürfen, nicht dem Rechte der bloßen Anzeige, ſondern dem der Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit; dagegen ſollte bei jeder Aenderung in dem Organismus und ſelbſt bei den leitenden Perſönlichkeiten der freien Verwaltungskörper, ſoweit dieſelbe dem Beſchluſſe der letzteren angehört, die Anzeige zur Pflicht gemacht werden.

Es iſt nun zum Schluſſe klar, daß die Strenge und Genauigkeit in der Ausführung dieſer Grundſätze weſentlich gemildert wird, wo das Princip der Oeffentlichkeit anerkannt iſt und durchgeführt wird.

Jedoch ist es nicht richtig, die erstere durch die letztere ganz ersetzen zu wollen, wie wir unten sehen werden.

Wir bemerken hier nur, daß die Unklarheit über Regierung und freie Verwaltung einerseits und über das Wesen der Sicherheitspolizei andererseits es allein erklären, wie die frühere Literatur, z. B. Klüber, Zachariäs u. A. das Recht der Kenntnißnahme in der Oberaufsicht mit dem polizeilichen Recht der Beschlagnahme, dem Briefrecht und der Hausdurchsuchung verwechseln konnte. Jetzt dürfte es wohl feststehen, daß die Kenntnißnahme zu ihrem Grunde nur öffentliche Interessen, zu ihrem Objekt nur Thatsachen des Gesammtlebens haben kann, während jene Rechte auf dem Verbrechen beruhen und zu ihrem Objekt nur Beweismittel haben sollen (s. Polizeirecht Bd. VI der Verwaltungslehre).

2) Das Recht des Befehls und des Zwanges gegen die Verwaltungskörper.

Während sich nun auf diese Weise Kenntnißnahme und Anzeige auf die Thatsachen beziehen, welche in den freien Verwaltungskörpern vorfinden, tritt in Befehl und Zwang die oberaufsehende Gewalt dem Willen derselben entgegen.

Der Rechtsgrundsatz für Befehl und Zwang der Regierung gegenüber dem Verwaltungskörper hängt aufs Innigste mit dem ganzen System der organischen Verwaltung zusammen.

Die Verwaltungskörper, jeder in seiner Weise, sind die Organe der vollziehenden Gewalt. Sie haben daher, jeder in seinem Gebiete, zuerst den Willen des Gesetzes zu vollziehen; dann haben sie in dieser Vollziehung zugleich den Geist der Gesetze zu verwirklichen. Die Regierung ist der Organismus, der dafür verantwortlich ist, daß dieß geschehe. Sie muß daher, da in großen Gebieten die Verwaltungskörper die Verwirklichung der Gesetze zu ihrer Aufgabe haben, das Mittel besitzen, diese Körper zur Erfüllung ihrer Aufgaben anzuhalten. Sie muß daher das Recht auf Befehl und Zwang gegen die Verwaltungskörper haben.

An sich ist nun wohl kein Zweifel an diesem Rechte der Regierung. Die Frage, um welche es sich dabei handeln kann, ist nur die nach der Gränze dieses Rechts. Denn es leuchtet ein, daß es diese Gränze ist, welche die Selbständigkeit der freien Verwaltung gegenüber der Regierung sichert. Es ist daher nothwendig, die hier maßgebenden Grundsätze festzustellen.

1) Im Allgemeinen gilt für die freien Verwaltungskörper dasselbe Recht, welches für die Einzelnen gilt. Das Princip dieses Rechts ist der staatsbürgerliche Gehorsam, der für die Verwaltungskörper gerade in derselben Weise gilt, wie für die Einzelnen. Kein Verwaltungskörper hat das Recht des aktiven Widerstandes; jedem aber steht

das Recht des passiven Widerstandes unzweifelhaft zu, indem derselbe einfach die betreffenden Befehle nicht ausführt. In der That beginnt das eigentliche Recht des Befehles erst auf diesem Punkte; die leitenden Grundsätze dafür sind einfach.

Der passive Widerstand ergibt sich von selbst, wo dem Verwaltungskörper ein Befehl gegeben ist, der außerhalb seines Zweckes liegt. Vollzieht er den Befehl dennoch — wie dieß bei gewissen Vereinen ja sehr wohl möglich ist — so muß diese freie Vollziehung als ein Akt der freiwilligen Uebernahme eines Auftrages angesehen und darnach behandelt werden. Enthält dagegen ein solcher Befehl eine Verletzung des Rechts der einzelnen Mitglieder, so wird nicht unmittelbar die Regierung, sondern das ausführende Organ der Einzelnen verantwortlich und haftbar, und hat sich dann an die Regierung zu halten.

Liegt der Befehl dagegen innerhalb des Zweckes des Verwaltungskörpers, so wird bei passivem Widerstande die Regierung den Zwang eintreten lassen. Auch der Zwang hat hier genau dieselben Grundsätze, wie bei dem Zwangsrecht gegen die Einzelnen. Wenn die Regierung den Zwang dadurch ausübt, daß sie durch ihre Organe die anbefohlene Funktion vollziehen läßt, so haftet der Verwaltungskörper für die Kosten, und die Funktion des Verwaltungsorgans gilt so lange als suspendirt, als die Zwangsmaßregel der Regierung dauert. Dabei hat dann allerdings auch die Regierung die eventuelle privatrechtliche Haftung, die aus den Modalitäten der Vollziehung sich ergeben kann.

Wesentlich anders dagegen sind nun die Rechtsverhältnisse, wo sich Wille und That von Regierung und freier Verwaltung direkt entgegen stehen.

3) Die Nichtigkeitserklärung, das Verbot, und die Sistirung und Auflösung.

Befehl und Zwang beziehen sich nun auf das, was die Verwaltungskörper zu thun verpflichtet sind. Ein anderes System von Rechten tritt ein, wo es sich um das handelt, was sie zu unterlassen haben, um nicht das Recht zu verletzen.

Hier nun ist weder zu unterscheiden zwischen den Maßregeln gegen die Beschlüsse, und denen, welche gegen die beschließenden Organe gerichtet sind.

In Beziehung auf die ersteren muß man wieder zwei verschiedene Fälle unterscheiden.

Der erste dieser Fälle tritt da ein, wo ein Verwaltungskörper seine Beschlüsse auf etwas richtet, was außerhalb seiner Competenz liegt. Hier ist das erste und einfachste Princip, daß die Regierung

ſolche Beſchlüſſe, die außerhalb der autonomen Competenz des betreffenden Vereinskörpers liegen, einfach als nichtig erklärt. Enthalten aber dieſe Beſchlüſſe den gemeinſchaftlichen Willen zu einer That des freien Verwaltungskörpers, ſei es Gemeinde oder Verein, welche das öffentliche oder Privatrecht verletzt, ſo hat die Regierung neben der öffentlichen Nichtigkeitserklärung dieſer Beſchlüſſe zugleich diejenigen polizeilichen Maßregeln zu treffen, welche die öffentliche Sicherheit gegenüber einem ſolchen Willen ſichern. Der zweite Fall iſt nun der, wo die Beſchlüſſe geradezu dem öffentlich geltenden Recht entgegen ſtehen. In dieſem Falle genügt es nicht, daß der Beſchluß bloß als nichtig erklärt werde, ſondern die Regierung hat die Pflicht, ſolche Beſchlüſſe direkt zu verbieten. Es iſt unnöthig, dieß genauer zu motiviren. Wo aber Gefahr erſcheint, da kann die Regierung auch ſo weit gehen, die Befolgung ſolcher Beſchlüſſe von den Einzelnen mit einer direkten Ordnungsſtrafe zu belegen. Es iſt klar daß, wo auch dieß nicht ausreicht, unmittelbare Zwangsmaßregeln einzutreten haben.

Weſentlich anders geſtaltet ſich dieß alles da, wo es ſich nicht mehr um einzelne Beſchlüſſe und Aktionen der autonomen Körper, ſondern um einen beharrlichen Widerſtand derſelben gegen den Willen der Regierung handelt. Hier gehen die Maßregeln derſelben gegen das Organ, und in zweiter Linie gegen den Körper ſelbſt. Auch dieſe Maßregeln haben ihre beſtimmte Ordnung und ihr beſtimmtes Recht. Wir unterſcheiden dabei folgende Grade.

Das erſte iſt das Recht, die Aktion des freien Verwaltungskörpers im Namen der öffentlichen Sicherheit zu ſiſtiren, ſo weit ſie dieſe Siſtirung vertreten zu können glaubt. Mit der Siſtirung iſt die Uebernahme der adminiſtrativen Funktionen des Körpers durch die Behörde verbunden. Durch die Siſtirung wird jeder Akt des Körpers, der trotz derſelben von ſeinen Organen vorgenommen wird, zu einem Akt des aktiven Widerſtandes, und damit für jedes Mitglied der Organe ſtrafbar.

Der zweite Grad iſt der Akt der Auflöſung des freien Verwaltungskörpers ſelbſt. Dieſe Auflöſung kann aber eine mehrfache Form annehmen.

Zuerſt kann ſie die Auflöſung des den Körper vertretenden Organes enthalten. Eine ſolche Auflöſung muß ſtets mit der Aufforderung und Veranlaſſung einer neuen Wahl verbunden ſein. Bis zur Vollendung derſelben treten die rechtlichen Folgen der Siſtirung ein, und müſſen ſo lange dauern, bis die Neuwahl vollzogen iſt.

Zweitens kann ſie in der Aufhebung der einzelnen beſtimmten Verſammlung der Mitglieder des Körpers beſtehen, zu welcher die

Regierung durch ihre Behörde eben ſo gut das Recht haben muß, als der Vorſtand des Vereinskörpers ſelbſt.

Drittens aber kann ſie durch Auflöſung des Verwaltungskörpers ſelbſt geſchehen. Eine ſolche Auflöſung kann alsdann nur in der Form der *Nothverordnung* ſtattfinden, und unterliegt daher den Grundſätzen, welche bereits im verfaſſungsmäßigen Regierungsrecht für dieſelbe ausgeſprochen ſind.

Dieſe Grundſätze nun werden, je nach der Natur der freien Verwaltungskörper, in ſehr verſchiedener Form zur Anwendung gelangen. Zum Theil ſind ſie, namentlich für die Vereine, bereits rechtlich ausgebildet. Die große Seltenheit ihrer Anwendung wird es kaum zu einer eigentlichen Jurisprudenz dieſes Gebiets kommen laſſen; auch wird die genauere Darſtellung wohl ſtets bei den einzelnen Arten der Verwaltungskörper Platz greifen. Aber das iſt klar, daß die in ihnen gegebene, nothwendige große Gewalt der Regierung gegenüber der freien Verwaltung ein Gegengewicht braucht, welches dann in den Grundſätzen der *Haftung* der Regierung im Klagerecht und der Verantwortlichkeit der Miniſter gegeben iſt. Es iſt feſtzuhalten, daß die Rechtsordnung des Staats auch hier erſt in dem *Zuſammenwirken aller Faktoren und Grundſätze* des öffentlichen Rechts geſetzt werden kann.

4) Die Haftung der Regierung für ihre oberaufſehende Gewalt.

Indem wir uns hier auf die ganze, bereits im erſten Bande dargeſtellte Lehre von Verantwortlichkeit und Haftung der Regierung beziehen, glauben wir die obige Frage ſehr kurz und klar erledigen zu können.

Die Regierung hat den freien Verwaltungskörpern gegenüber überhaupt keine *Verantwortlichkeit*, ſondern nur eine *Haftung*.

Die Regierung iſt auch hier nur der Volksvertretung gegenüber dafür verantwortlich, daß ſie in den Aktionen ihrer oberaufſehenden Gewalt im Geiſte der Verwaltungsgeſetze vorgeht. Dieſe Verantwortlichkeit kann nun, da die Maßregeln gegen die Verwaltungskörper ſtets von den höchſten Stellen ausgehen, nur in der Weiſe zur Verwirklichung kommen, daß die betreffenden Verwaltungskörper mit ihren Beſchwerden ſich direkt an die Volksvertretung wenden; dieſe entſcheidet dann darüber, ob die Regierung im Geiſte der geſetzgebenden Gewalt gehandelt hat.

Sowie es ſich dagegen um die Frage handelt, ob eine einzelne von den obigen Maßregeln gegen die Verwaltungskörper mit einem poſitiven *Geſetze* in Widerſpruch ſteht, ſo verſchwindet die Verant-

wortlichkeit, und es tritt das Klagerecht der letzteren ein; denn die Regierung haftet für ihre einzelnen Aktionen. Auch hier entsteht dann die Frage nach dem für dieses Klagerecht eingesetzten Gericht; daß dabei wenigstens eine Zuziehung von Organen der Regierung unthunlich ist, liegt wohl auf der flachen Hand. Im Uebrigen ist über dieß Recht kaum etwas weiteres zu bemerken. Das Ergebniß ist, daß das Beschwerderecht gegen die Regierung an die Volksvertreter, das Klagerecht an die Gerichte zu gehen hat.

3) Die Verantwortlichkeit und die Haftung in der freien Verwaltung.

a) Begriff und Bedeutung derselben.

Während nun in der oberaufsehenden Gewalt die Persönlichkeit des Staats mit ihren Forderungen der Selbstthätigkeit der freien Verwaltungskörper gegenüber steht, tritt in dem, was wir die Verantwortlichkeit der freien Verwaltung nennen, die Gesammtheit der Mitglieder der Verwaltungskörper mit seinem Rechte auf. Und so entsteht innerhalb des letzteren das Analogon des verfassungsmäßigen Regierungsrechts, wie der auf der Wahl basirte Organismus des beschließenden Körpers das Analogon der verfassungsmäßigen Gesetzgebung darbot.

Es ist von praktischer großer Bedeutung, diese Analogie festzuhalten, da sie es ist, welche es uns allein möglich macht, das ganze Gebiet der Haftung und Verantwortlichkeit leicht zu übersehen und im Ganzen richtig aufzufassen.

In der That nämlich muß davon ausgegangen werden, daß die vollziehenden Organe in jedem Körper der freien Verwaltung dieselbe Aufgabe und Stellung haben, wie die Regierung im Staate. Die Gesammtheit der Mitglieder entspricht dabei dem freien Staatsbürgerthum, und es entstehen daher im Wesentlichen dieselben Verhältnisse, wie im Leben des Staats. Und so tritt hier ein selbständiges Rechtssystem auf, das bisher der Beachtung wenigstens als Ganzes entbehrt hat. Obwohl es nun in Selbstverwaltung und Vereinswesen wieder verschieden ist, so gelten doch die großen leitenden Grundsätze für beide; und diese sind es, welche das Corollar der oberaufsehenden Gewalt bilden und als die Basis für das innere Recht bei den Grundformen der freien Verwaltung angesehen werden müssen.

So wie dieß feststeht, ist auch das Princip, das dieß Gebiet regiert, ein einfaches und klares.

Offenbar hat jeder Verwaltungskörper die Aufgabe, zuerst den

Geiſt des beſtimmten Willens des ganzen Körpers zu treffen, und dann dieſen Willen — die Beſchlüſſe — auch im Einzelnen auszuführen. Dieſe Aufgabe hat er nicht bloß gegen den Staat, worüber dann die oberaufſehende Gewalt wacht, ſondern auch gegen die Beſchlüſſe und gegen die Intereſſen der Mitglieder, oder des Verwaltungskörpers im Ganzen. Dieſelben müſſen daher die rechtliche Möglichkeit beſitzen, die Harmonie zwiſchen letzteren beiden ſo gut herzuſtellen, wie die oberaufſehende Gewalt die Harmonie zwiſchen den beiden erſteren herſtellt. Und dieſe Forderung iſt es, welche durch das Recht der Verantwortlichkeit und der Haftung derſelben rechtlich formulirt wird.

Nun verſteht es ſich von ſelbſt, daß ſo lange die freie Verwaltung nicht in ihrer ganzen Selbſtändigkeit entwickelt iſt, das Syſtem dieſes Rechts noch nicht zur vollen Geltung, ja nicht einmal zum vollen Bewußtſein des Volkes oder Staats gelangen kann. Denn ſo lange die Selbſtändigkeit dieſer Körper nicht feſtſteht, wird der Staat ſie als Organe ſeiner Regierung betrachten und behandeln, und den Mitgliedern über die Thätigkeit ihrer Organe ſo wenig eine Controle einräumen, als er ſie ihnen über ſich ſelbſt gibt. Es wird ſich daher, ſo lange die Unfreiheit dieſer Verwaltung dauert, naturgemäß ergeben, daß die oberaufſehende Gewalt einſeitig die Verantwortlichkeit und Haftung der Verwaltungskörper übernimmt, und ihre Controle an die Stelle der eignen freien Controle durch die Mitglieder ſetzt. In der That aber iſt die ganze freie Verwaltung nur der Schein der inneren Freiheit, ſo lange dieß Verhältniß dauert; nur das Princip der Wahl erhält dann noch den Anſpruch des Staatsbürgerthums an die freie Verwaltung. Wo dagegen Verantwortlichkeit und Haftung der Organe dieſer Körper zum anerkannten Princip geworden, da kann es nicht lange dauern, bis ſich ſie auch in dem eigentlichen Staatsleben Bahn bricht. Die große Bedeutung dieſes ganzen Rechtsſyſtems beruht daher nicht bloß auf dem Werthe, den es für die freie Verwaltung ſelbſt hat, ſondern eben ſo ſehr auf der lebendigen Wechſelwirkung zwiſchen den Verwaltungskörpern und dem Staate; und es iſt daher wohl der Mühe werth, es beſonders zu betrachten.

In dieſem Gebiete des inneren Rechtslebens iſt es nun, in welchem der Unterſchied der Selbſtverwaltung und des Vereinsweſens vielleicht am deutlichſten hervortritt; und nirgends zeigt ſich die große Bedeutung des letztern für die Geſammtentwicklung in ſo klarem Lichte als hier. Wir dürfen deßhalb einen Augenblick dabei ſtehen bleiben.

Die erſte Vorausſetzung der Geltung jenes Rechtsſyſtems iſt offenbar das Princip der Gleichheit aller Mitglieder der Verwaltungskörper; denn denen im Rechte Untergeordneten kann der höher Stehende

nicht verantwortlich ſein. Die Geſchichte der Entwicklung der ſtaatsbürgerlichen Gleichheit iſt daher auch die Baſis der Geſchichte der Entwicklung jenes Rechtsſyſtems. Und da nun die Selbſtverwaltungskörper für die Ungleichheit empfänglich ſind, und die geſellſchaftlichen Unterſchiede in ihrem Organismus zur Geltung kommen laſſen, während die Vereine ohne Gleichheit der Berechtigung aller ihrer Mitglieder nicht denkbar ſind, ſo ergibt ſich, daß Verantwortlichkeit und Haftungsrecht in den erſteren erſt mit dem Siege der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft zur Geltung gelangen, während beide für das Vereinsweſen mitgeborene immanente Rechtsgrundſätze ſind. Das Vereinsweſen ſteht hier daher höher als die Selbſtverwaltung; allein die letztere iſt eine an und für ſich beſtehende, dauernde Einheit. Erſt wenn jene Grundſätze daher von dem Vereinsweſen auf die Selbſtverwaltung *übergegangen* ſind, können ſie als gemeinſames Recht der freien Verwaltung gelten: erſt dann auch gibt es eine wahre und organiſche Freiheit der innern Verwaltung.

Daraus nun erklärt es ſich auch leicht, weßhalb wir erſt jetzt beginnen können, dieſe Rechtsordnungen in das Syſtem des öffentlichen Rechts aufzunehmen. Denn England hat dieſelben nie wiſſenſchaftlich formulirt, weil ſie ohnehin als ſelbſtverſtändlich gelten; Frankreich nicht, weil es überhaupt keine freie Verwaltung beſitzt; in Deutſchland aber ſtehen wir noch mitten in der Arbeit, welche dieſe freie Verwaltung überhaupt erſt zum Verſtändniß und zur rechten Geltung bringen ſoll. Wir leiden gerade in dieſer Beziehung noch ſehr darunter, daß wir das Vereinsweſen weſentlich vom *Geſichtspunkte des Privatrechts* betrachten, und verſtehen daher noch gar nicht recht, die großen Kategorien des Staatslebens auf dieſe Ordnungen anzuwenden. Das nun beſſert ſich allerdings mit jedem Tage; und ſo dürfen wir hoffen, daß das Folgende wenigſtens Anlaß zu weiterem Nachdenken, und vielleicht die Grundlage der allgemeinen Auffaſſung dieſes ganzen Gebietes werden möge.

b) Syſtem dieſer Rechte.

Das Syſtem dieſer Rechte entſteht nun dadurch, daß, wenn jenes Princip ſelbſt als ein nothwendiges und organiſches angeſehen wird, die Bedingungen und Formen ihrer Ausübung gleichfalls als ſelbſtändige Rechtsinſtitute gelten.

Dieſe nun ſind zuerſt die Oeffentlichkeit, und endlich die Haftung der Vollzugsorgane.

Dabei nun muß man allerdings feſthalten, daß aus Gründen, die im Obigen bereits angedeutet ſind, dieſe elementaren Rechtsverhältniſſe

viel mehr im Vereinsweſen als in der Selbſtverwaltung ausgebildet erſcheinen, und daß auch eine viel höhere Entwicklung des Geſammtlebens dazu gehört, ſie dort zur Geltung zu bringen, während ſie hier gleichſam von ſelbſt entſtehen. Dagegen aber haben dieſelben andererſeits in der Selbſtverwaltung von Anfang an weit mehr den Charakter eines öffentlichen Rechts, während ſie im Vereinsweſen als eine juriſtiſche Conſequenz privatrechtlicher Verbindlichkeiten auftraten. Wir werden erſt mit der immer größern Bedeutung des Vereinsweſens dahin gelangen, die Forderungen, die in jenen Begriffen liegen, weſentlich als Forderungen des öffentlichen Rechts und die Ausübung derſelben als die eigentliche Vorſchule des öffentlichen Lebens anzuerkennen.

In dieſem Sinne betrachten wir jeden dieſer Punkte für ſich.

1) Die Oeffentlichkeit und die Veröffentlichung.

Die Oeffentlichkeit iſt einer jener Grundſätze, welche in ihrer allgemeinſten Geſtalt, gleichſam noch in dem Stadium des Gefühls, der vage Ausdruck des Bewußtſeins iſt, daß das Leben aller Einzelnen unter einander ein gegenſeitig bedingtes iſt, in welchem jeder Fortſchritt des Einzelnen eine Quelle des Fortſchritts für Alle, der Rückſchritt des Einzelnen eine Gefahr für Alle, und die höchſten Intereſſen des Lebens jedes Menſchen in Recht, Wirthſchaft und Sitte daher zugleich die höchſten Intereſſen der Geſammtheit enthalten. Die Oeffentlichkeit als allgemeiner Begriff iſt die Form, in welcher dieſe Thatſache des gegenſeitigen Bedingtſeins zum Bewußtſein kommt. Die Oeffentlichkeit begleitet daher die Entwicklung des Geſammtlebens zugleich als natürliche Folge und als Vorausſetzung; ſie iſt, von dieſem Standpunkt angeſehen, kein Recht, ſondern ein ganz organiſches Verhältniß; aber ſie gehört auch nur der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung. In der Geſchlechter- und ſtändiſchen Ordnung iſt ſie nicht nur nicht vorhanden, ſondern ſie wird vielmehr in allen Formen derſelben geradezu bekämpft; denn ſie bedeutet eine Gemeinſamkeit und Gleichartigkeit der Intereſſen jedes Einzelnen an den Rechtsverhältniſſen und dem Leben aller andern, welche an ſich dem Abſtammungs- und körperſchaftlichen Unterſchieden widerſpricht. Die Oeffentlichkeit iſt in dieſen beiden Formen der Geſellſchaft, nicht durch das, was ſie mittheilt, ſondern durch ihre ſtillſchweigende Vorausſetzung, die gleiche Berechtigung aller an allem, eine Gefahr derſelben. Ihr Beſtehen deutet das Entſtehen einer ganz neuen Lebensordnung an; es iſt die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft, welche in ihr zur Geltung kommt, und man kann mit gutem Recht ſagen, daß die Macht, durch welche ſie entſteht, noch nothwendiger iſt als die Folgen, die ſie erzeugt. Sie ſchafft ſich daher einen ſelbſtändigen,

durch ſich ſelbſt thätigen Organismus; das iſt die Preſſe. Von dieſer und ihrem Rechte haben wir im VI. Band der Verwaltungslehre geſprochen; auf die dortige Darſtellung können wir hier verweiſen.

Allein dieſe allgemeine Oeffentlichkeit des Staatsbürgerthums iſt es nicht, von der wir hier reden. In der vollziehenden Gewalt iſt die Oeffentlichkeit vielmehr eine Bedingung im Leben der freien Verwaltung, und zwar diejenige Bedingung, ohne welche eine Verantwortlichkeit in der letzteren gar nicht möglich iſt. Die Mitglieder der Verwaltungskörper haben daher ein formelles Recht auf die Oeffentkeit der Thätigkeiten, der geiſtigen wie der materiellen, ihrer Organe, ſelbſt da, wo daſſelbe gar nicht formell anerkannt iſt; und dieß Recht iſt der erſte Theil dieſes ganzen Gebietes.

Es ſcheint uns nun überflüſſig, hier weiter zu motiviren, in welcher Weiſe die Oeffentlichkeit wirklich eine Bedingung des künftigen Lebens der freien Verwaltungskörper iſt. Sie iſt es zuerſt für die Wahl: ſie iſt es zweitens für die Verantwortlichkeit; ſie iſt es drittens für die Haftung. Dieſe Sätze nehmen wir wohl als ausgemacht an.

In dieſem Sinne gibt es nun ganz beſtimmte Rechtsſätze für die Oeffentlichkeit, deren Verletzung in der freien Verwaltung nicht bloß als ein Vorwurf, ſondern geradezu als ein Vergehen angeſehen werden muß. Dieſe Rechtsſätze ſind folgende;

Zuerſt ſoll es in der freien Verwaltung gar keinen Akt der Berathung geben, der principiell von der Oeffentlichkeit ausgeſchloſſen wäre; derſelbe ſoll vielmehr noch der Form nach eine öffentliche ſein.

Hier nun ſcheidet ſich wieder auf das beſtimmteſte die Geſellſchaft von Selbſtverwaltung und Vereinsweſen. Eine Geſellſchaft kann ſehr wohl eine juriſtiſche Perſönlichkeit ſein, aber ſie hat ihrem Weſen nach kein allgemeines, über ihre Mitglieder hinausgehendes Intereſſe zu vertreten. Sie hat daher keine rechtliche Verpflichtung zur Oeffentlichkeit, ſondern ſie hat dieſe Oeffentlichkeit nur für die Mitglieder anzuerkennen. Jeder Verein ſoll dagegen ein öffentlicher ſein: kein Verein ſoll das Recht haben, irgend eine Perſon von ſeinen Verſammlungen auszuſchließen; thut eine Vereinigung das, oder ſtellt ſie gar in den Statuten dieſen Grundſatz auf, ſo iſt ſie eben dadurch kein Verein, ſondern eine Geſellſchaft. Jeder hat daher ein Recht darauf, bei den Verſammlungen vom Verein zugelaſſen zu werden; bei Geſellſchaften hängt das von ihrem Ermeſſen ab. Die Gränze liegt auch hier im Zweck, und nicht in den Mitteln der Geſellſchaft; eine Aktiengeſellſchaft hat auch dann nicht die Verpflichtung zur Oeffentlichkeit, wenn ſie eine Verwaltungsgeſellſchaft iſt, da ſie als ſolche eben nur über die privatrechtlichen Intereſſen ihrer Mitglieder verhandelt. Dieß wird

näher im Vereinswesen dargelegt werden. Bei den Selbstverwaltungskörpern ist die Oeffentlichkeit selbstverständlich. Es sollte gar nicht sein, denselben erst statutenmäßig festzuhalten.

Zweitens besteht die Oeffentlichkeit in dem Princip, daß die Resultate der — öffentlich gepflogenen — Verhandlungen, und ferner daß die, das Leben und die Interessen des Verwaltungskörpers berührenden Thatsachen eigends veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung ist daher von der bloßen Oeffentlichkeit wohl zu unterscheiden, und es muß ein specielles Recht auf die Veröffentlichung und eine Pflicht derselben von Seiten der Organe anerkannt werden. Allerdings aber ist dieselbe an sich ihrem Gegenstand nach unbestimmt. Während daher die Oeffentlichkeit selbstverständlich erscheint und dem Einzelnen ein Recht auf dieselbe an sich zusteht, fordert die Veröffentlichung einen bestimmten auf dieselbe gerichteten Beschluß, und die Pflicht zur Veröffentlichung tritt mithin erst da ein, wo ein solcher Beschluß vorliegt. Es ist dann Sache des Verwaltungskörpers, selbst zu bestimmen, welche Kategorien von Thatsachen veröffentlicht werden sollen. Nur Eine Kategorie muß als nothwendiger Gegenstand der Veröffentlichung bei allen solchen Körpern angesehen werden; das ist der Rechenschaftsbericht. Seine Veröffentlichung ist darum nothwendig, weil ohne denselben das Absolutorium (s. unten) nicht gegeben werden kann.

Die Formen der Oeffentlichkeit und Veröffentlichung sind nun natürlich verschieden je nach der Natur, den Zwecken und den Mitteln der Verwaltungskörper. Sehr beachtenswerth ist es, daß dieselben oft da am wenigsten klar sind, wo sie am natürlichsten wären, bei den Gemeinden; denn in der That ist zwar keine Gemeinde zu klein zur Oeffentlichkeit, aber viele sind es, welche die Veröffentlichung nicht bestreiten können. Das nun führt auch von diesem Punkte der neuen Gemeindebildung entgegen, von der wir unten zu reden haben.

2) Die Verantwortlichkeit.

Daß im Allgemeinen auch in der freien Verwaltung wie im Staate eine Verantwortlichkeit Platz greifen müsse, darüber, denken wir, ist man sich wohl einig; die Frage ist nur, erstens wer verantwortlich ist, und zweitens wie die Verantwortlichkeit zur Erscheinung kommt. Und hier entstehen allerdings einige Grundsätze, die keineswegs für unwichtig gehalten werden dürfen.

Zunächst nämlich muß man dabei die Verantwortlichkeit gegenüber der Regierung von der Verantwortlichkeit gegenüber dem eigenen Verwaltungskörper unterscheiden.

Die Verantwortlichkeit gegenüber der Regierung nämlich beruht, im wesentlichen Unterschied von derjenigen eines amtlichen Organes, darauf, daß diese Verantwortlichkeit sich nicht auf die Organe, sondern auf den Verwaltungskörper *als Ganzen* bezieht, und daß daher auch nicht die Organe, sondern die *Gemeinschaft der Mitglieder* dafür haftbar gemacht werden, daß der Verwaltungskörper seine Funktion erfülle. Das nun beruht wieder darauf, daß die Organe selbst aus der Wahl hervorgehen, und daher der Regierung gegenüber nicht mit ihrer subjektiven Ansicht, sondern als Träger und Vertreter des Willens der Gemeinschaft dastehen und anerkannt werden. Ein Widerstand der gewählten Organe erscheint daher als ein Widerstand der Wähler, ein Mißverstand oder Irrthum der ersteren als Mißverstand oder Irrthum der letzteren, und der Zwang selbst geht daher auch nicht gegen die ersteren, sondern stets gegen die letzteren. Das nun ist sehr wichtig. Denn es folgt daraus, daß die Regierung, wo es sich nicht um Verbrechen und Vergehen handelt, nie gegen die *Person* der Gewählten Maßregeln ergreifen darf, so lange dieselben in Harmonie mit ihren Wählern sind. Es gibt im Sinne der freien Verwaltung keine Disciplin oder Absetzung der *Organe* der freien Verwaltungskörper und eine Suspension nur im Falle dringender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit als polizeiliche Maßregel; sondern wo sich diese Organe im Streite mit der Regierung befinden, hat die letztere die Gemeinschaft des ganzen Verwaltungskörpers — Generalversammlung u. s. w. — zu berufen und *diese* zu veranlassen, sich über das Verfahren ihres Vorstandes zu äußern. Ist die Gemeinschaft als solche *nicht* damit einverstanden, so wird sie die Vorstände nöthigen, abzutreten (s. unten); ist sie aber einverstanden, und muß die Regierung vom Befehl und Verbot Gebrauch machen, so haftet wieder nicht der Vorstand, sondern der ganze Verwaltungskörper; wird der passive Widerstand zum aktiven, so müssen Suspension und Auflösung stets principiell gegen die Rechte des ganzen Körpers und nur als Consequenz gegen das Individuum des Vorstands gehen; denn indem der ganze Körper denselben zur Niederlegung seiner Stelle zwingen *kann*, hat er auch für die Folgen einzustehen, wenn er dieß nicht thut. Ein einseitiges Einschreiten der Regierung gegen den Vorstand liegt *außerhalb* des Wesens der freien Verwaltung.

Dieß leidet nur da eine Ausnahme, wo es sich um den rein amtlichen Wirkungskreis handelt. Hier ist der Vorstand Beamteter, und fällt in Beziehung auf diese Funktion durchaus unter das Recht der übrigen Beamteten.

2) Gerade deßhalb nun, weil auf diese Weise die gewählten Vorstände als die Vertreter des ganzen Verwaltungskörpers gelten, müssen

dieſelben auch ihrerſeits der Geſammtheit der Mitglieder derſelben verantwortlich ſein. Denn ſie und ihre Auffaſſung ſind es, durch welche jeder Einzelne ein gewiſſes Maß von Verantwortlichkeit auf ſich ladet. Allerdings nimmt dieſe Verantwortlichkeit ihre beſtimmte Geſtalt erſt da an, wo ſie zur Haftung wird; allein es iſt dennoch gewiß, daß ſie auch im Allgemeinen gilt. Den Einzelnen gegenüber beſteht ſie nämlich darin, daß die Vorſtände die Aufgabe haben, die Intereſſen des Verwaltungskörpers gehörig zu würdigen und zu vertreten. Die Form, in der dieſe Verpflichtung zur eigentlichen Verantwortlichkeit wird, beſteht darin, daß die Gemeinſchaft in erkennbarer Weiſe ihr Mißtrauen in die Fähigkeit ihrer Organe ausdrückt, und das Princip der Verfaſſungsmäßigkeit fordert, daß in ſolchem Falle die Vorſtände ihre Stellung aufgeben. Thun ſie es nicht, ſo bleibt der Gemeinſchaft nichts anderes übrig, als den eignen Vorſtänden die Verfügung über die Mittel der Gemeinſchaft zu verweigern — das Corollar der Verweigerung des Ausgabenbudgets; denn auch hier kann ſich die Gemeinſchaft ihre eignen Einnahmen um ſo weniger verweigern, als dieſelben in den meiſten Fällen geſetzlich feſtgeſtellt ſind. Damit iſt die rechtliche Fähigkeit des Vorſtandes zu fungiren, aufgehoben, und jetzt muß die Regierung einſchreiten und die Enthebung ausſprechen, da die Beibehaltung einer ſolchen Stellung ohne die Mittel ſie auszufüllen, ein Widerſpruch mit den Forderungen der Verwaltung iſt. Dagegen kann die Regierung eine ſolche Enthebung ohne vorhergegangenen Beſchluß der Gemeinſchaft nicht einſeitig verfügen (ſ. oben).

Eine praktiſche Frage nun iſt es dabei, ob alle dieſe Grundſätze auch da eintreten, wo der Vorſtand von der Regierung beſtätigt oder gar eingeſetzt wird, wie namentlich in gewiſſen Gemeindeordnungen. Wir müſſen dieſe Frage überdieß bejahen; denn Beſtätigung und Einſetzung ändern in dem Verhältniß des Organs zum Ganzen des Verwaltungskörpers nichts; ein ſolches Organ ohne Verantwortlichkeit iſt eben kein freies Verwaltungsorgan mehr; und wo es ſtattfindet, muß daher eben durch die Herſtellung der Verantwortlichkeit die freie Verwaltung geſchaffen werden.

Dieß nun wird noch klarer und beſtimmter in dem letzteren Punkte, der Haftung der freien Verwaltung.

3) Das Rechtsſyſtem der Haftung. Die individuelle und die öffentlich rechtliche Haftbarkeit.

Während ſich die Verantwortlichkeit auf die verwaltende Thätigkeit der Organe im Ganzen bezieht, bezieht ſich nun die Haftung auf die einzelnen von dem Organe der Verwaltungskörper vollzogenen Handlungen.

Auch hier ſind nun zwei Gruppen von Fällen ſehr wohl zu unterſcheiden. Wir bezeichnen die erſte als die individuelle Haftbarkeit der Organe der Verwaltungskörper, die zweite dagegen als die öffentlich rechtliche. Die erſte iſt ſehr einfach; um ſo ſchwieriger und beſtrittener iſt die zweite.

Die erſte Gruppe, die der individuellen Haftbarkeit, bezieht ſich auf diejenigen Handlungen, bei welchen die Vorſtände und Organe nicht im Namen des ganzen Körpers, ſondern als Einzelne handeln. Hier unterliegen ſie der bürgerlichen und ſtrafrechtlichen Haftung wie jeder Andere. Und wieder begegnen wir hier theils dem Mangel der Strafgeſetzgebung, theils der criminaliſtiſchen Literatur, indem die Frage nicht ausgetragen iſt, erſtlich ob die Organe der freien Verwaltungskörper ein Amtsverbrechen begehen können, und zweitens ob und wann ein bürgerliches Verbrechen ſie zur Führung ihrer Vorſtandſchaft unfähig macht. Daß übrigens in jedem Falle hier keine Haftung des Ganzen, ſondern nur eine individuelle eintritt, iſt klar.

Wo dagegen die Organe eines Verwaltungskörpers vermöge ihrer Stellung und kraft der ihnen verliehenen Gewalt ein Unrecht begehen, da tritt der Begriff ein, den wir als die öffentlich rechtliche Haftbarkeit bezeichnen.

Die eigentliche Frage, die dabei zum Grunde liegt, iſt offenbar nicht die, ob überhaupt im obigen Falle eine Haftung ſtattfindet, denn dieſe iſt ſelbſtverſtändlich; ſondern die, in welchem Verhältniß die Haftung des ganzen Verwaltungskörpers zu einer ſolchen That ihres gewählten Organes ſtehe, und ob alſo das letztere ſich, oder die Gemeinſchaft ſelbſt haftbar machen.

Hier nun ſtehen wir offenbar vor dem bekannten Streitſatz, ob eine juriſtiſche Perſon ein Verbrechen begehen kann? Die Antwort auf dieſe Frage enthält zugleich das Syſtem der Haftbarkeit der Organe und der Mitglieder der Verwaltungskörper.

Zunächſt ſteht feſt, daß die Grundlage dieſes ganzen Verhältniſſes falſch aufgefaßt wird, wenn man im Allgemeinen von dem Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit dabei redet. Man muß vielmehr die Wahl zum Grunde legen. Die Wahl bedeutet, daß der Gewählte nicht bloß berechtigt, ſondern auch befähigt erachtet wird, in ſeinem Willen und Thun das ganze Verſtändniß aller derjenigen Aufgaben zu beſitzen, welche die Wählenden durch ihn zu vollziehen haben. Es folgt daraus, daß ſie weder als Geſammtheit noch in ihren Organen überhaupt einen rechtlich vorhandenen perſönlichen Willen haben, wenn ſie etwas wollen und thun, was außerhalb ihrer Aufgabe liegt. Das iſt, wenn ſie einen Zweck ſetzen und vollziehen, der durch ihre eigene Natur

ausgeſchloſſen iſt. *Hier* verlieren ſie ſofort den Charakter der juriſtiſchen Perſönlichkeit, denn ſie ſind es ja eben nur durch ihren anerkannten Zweck; außerhalb deſſelben ſind ſie höchſtens eine societas oder gar nur communio und ſind einfache Miturheber. Allein ſie können *innerhalb* ihrer Aufgabe Unrecht thun, und dieß geſchieht, wenn ſie das Maß und die Gränze der *Mittel* überſchreiten, durch welche ſie einen ihrem ſpeciellen Verwaltungsgebiete angehörenden Zweck verwirklichen wollen. Denn ſie haben, wie jedes Organ der Verwaltung, nur ein Recht auf das *nothwendige* Maß der Mittel zu Erreichung des anerkannten Zweckes, und das Unrecht, das ſie begehen, liegt daher nie in der That an und für ſich, weil dieſe entweder einen nicht ihnen angehörigen Zweck verwirklicht und daher der juriſtiſchen Perſönlichkeit als ſolcher gar nicht angehört, ſondern darin, daß die That als Mittel für einen in der Natur der letzteren liegenden, alſo erlaubten Zweck gilt, aber eben hierin das richtige Maß überſchreitet; und in *dieſer Ueberſchreitung* liegt das Unrecht; wie wenn eine Gemeinde die Vagabunden mit Ketten belaſten, oder im Namen der Sicherheit in die Häuſer eindringen, oder wenn ein Verein ein die Verſammlung ſtörendes Mitglied verhaften wollte u. ſ. w. Das ſcheint daher einfach und feſtſtehend. Und nun entſteht die Frage, wer für eine ſolche Ueberſchreitung des Rechts die Haftung trägt?

Die Antwort auf dieſe Frage nun iſt es, welche im Begriffe der Wahl liegt. Die Wählenden haben ihre Wahl *nicht* getroffen, damit der Gewählte als Einzelner etwas wolle oder thue, wozu das Ganze, die juriſtiſche Perſon als ſolche, nicht berechtigt und *fähig* war, da ſie für *ſolche* Zwecke überhaupt nicht exiſtirt; ſondern ſie haben ſie getroffen, damit er die Aufgabe der juriſtiſchen Perſönlichkeit *richtig ausführe*. Sie haften daher *als Ganzes* für dasjenige, was ſie vermöge ihrer Organiſation nur durch Einzelne thun konnten, indem ſie den Gewählten durch die Wahl zum Ausdruck ihrer eigenen Auffaſſung über Art und Maß ihrer berechtigten Thätigkeit machten. *Innerhalb* ihrer Zwecke ſind ſie daher nicht mehr ganz ſelbſtändige Perſönlichkeiten, ſondern Glieder eines Ganzen; ſie ſind eben nur juriſtiſche Perſönlichkeit vermöge ihrer Organe, ſo weit ſie in ihren Zwecken bleiben; und was daher innerhalb dieſer Gränze das Ganze thut, das thut auch der organiſche Theil. Hier kann es daher kein Zweifel ſein, daß wie die juriſtiſche Perſönlichkeit als Ganzes Unrecht thun kann, auch das Ganze dieſer Perſönlichkeit *haftet*; und während daher bei Verbrechen, welche auf gemeinſchaftlichen Beſchluß geſchehen, z. B. Aufruhr, Betrug bei Vereinen u. ſ. w., der Proteſt und ſelbſt die Nichtanweſenheit den Einzelnen ſchuldfrei macht, wird der Einzelne

auch trotz ſeines Proteſtes und ungeachtet eines Alibi haftbar, wo innerhalb der erlaubten Zwecke ein Unrecht durch Ueberſchreitung geſchieht. Nur hat dieſe Haftung eben vermöge der Natur jenes Unrechts eine doppelte Geſtalt.

Denn in dem Subjekt dieſes Unrechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit ſind zwei Elemente vorhanden. Das eine iſt die Gemeinſchaft, die zur Einheit geworden iſt; das andere iſt jedes einzelne Glied derſelben. Die Haftung und mithin die rechtliche Folge jener Unterſcheidung iſt daher auch eine doppelte. Zuerſt trifft ſie nämlich die Einheit, und dieß geſchieht, indem ſie in dem Recht beſchränkt wird, vermöge deſſen ſie das Unrecht beging; dieß aber geſchieht durch die Nichtigkeitserklärung ihrer Funktion, eventuell durch Suspenſion oder gar durch Auflöſung; das ſind die ſpecifiſchen Strafen der juriſtiſchen Perſönlichkeit als ſolcher. Dann aber trifft die Strafe auch den Einzelnen, und zwar in der wirthſchaftlichen Haftbarkeit, dem eventuellen Schadenserſatze, an dem jedes Mitglied nach Verhältniß der Beiſteuer überhaupt Theil nimmt, und der gegen jeden Einzelnen ohne beſonderes Urtheil exequirt werden kann, wenn das Urtheil gegen die Perſönlichkeit als Ganzes gefällt iſt. Dieß tritt nun conſequent auch da ein, wo die juriſtiſche Perſönlichkeit durch Unterlaſſung einen Schaden herbeiführt; ſie haftet dafür, daß ihre Funktionen wirklich geſchehen, und wo durch das Unterbleiben ein Schaden entſteht, muß ſie ihn erſetzen. Die Hauptanwendung iſt die Haftung bei Schäden, die durch Tumulte und Aufruhr in den Gemeinden entſtehen; doch iſt es ungerecht, einfach dieſe Haftbarkeit als unbedingte auszuſprechen, da nach unzweifelhaftem Rechtsgrundſatze der Beweis, daß ſie alles in ihrer Macht Liegende zur Abwehr gethan, ſie vom Schadenserſatz befreien müßte. Die Folge davon iſt vielmehr die Frage, auf welchem Punkte hier die Haftung der Regierung an die Stelle der Haftung für die Gemeinde eintritt; doch gehört dieſe Frage nicht hierher.

So iſt das Princip der Haftbarkeit der Verwaltungskörper als Ganzes an ſich einfach und klar; vermöge des Princips der Wahl kann ſie die Haftbarkeit nicht auf die Individuen wälzen, welche ſie vertreten. Wohl aber muß man conſequent den Grundſatz anerkennen, daß die Verwaltungskörper dafür den Regreß an ihre Organe haben, wenn ein Verſchulden durch Verſehen oder Nachläſſigkeit derſelben vorliegt. Der Proceß darüber hat offenbar gar nichts, wodurch er ſich von jeder andern Regreßklage unterſcheidet. Je einfacher man dieſes Verhältniß auffaßt, deſto klarer wird das Recht deſſelben.

Dieß nun ſind die Grundſätze, welche für die öffentliche Haftbarkeit der Verwaltungskörper gelten. Von ihr unterſcheiden wir als

Unterart die persönliche Haftbarkeit als diejenige, in welcher das einzelne Organ gegenüber dem Einzelnen für die einzelnen Handlungen steht, die er Namens seiner Stellung gegen den Einzelnen vollzieht. Und hier glauben wir nichts hinzufügen zu sollen, als daß dieselben Grundsätze über Klage und Beschwerde, die wir über das Amt in dem verfassungsmäßigen Regierungsrecht dargelegt haben, auch hier in ihrem vollen Umfange zur Geltung kommen. Jeder Einzelne hat daher ein Klagrecht vor dem Gericht und ein Beschwerderecht vor der höheren Stelle, und beide werden nach denselben Principien zu erledigen sein, wie beim Amt und seiner verfassungsmäßigen Haftbarkeit.

Damit nun glauben wir die allgemeinen Grundsätze über das Rechtssystem der freien Verwaltungskörper aufgestellt zu haben. Es wird jetzt unsere Aufgabe sein, diejenige Gestalt darzulegen, welche dieselben durch die besondere Natur der einzelnen Gruppen und Arten dieser Körper in Selbstverwaltung und Vereinswesen empfangen.

Das Princip der Geschichte der freien Verwaltung.

Niemand wird nun glauben, daß das ganze System von Erscheinungen und Rechten, welches wir nun hier als das System der freien Verwaltung dargestellt haben, in der Geschichte auf einemmale entstanden ist. Es hat sich wie alle Organisationen erst langsam entwickelt. Und zwar, wie es die Natur solcher großer Gestaltungen mit sich bringt, in der Weise, daß jeder Theil dieses Gebietes, jede einzelne Grundform der freien Verwaltung, die Selbstverwaltung und das Vereinswesen als Ganzes, und wieder in jedem dieser Theile jede besondere Art derselben ihre eigene Geschichte hat. Es ist gar keinem Zweifel unterworfen, daß das Faßbare und Positive dieser ganzen Geschichte dann in der Geschichte dieser einzelnen Gebiete, in der Geschichte der Landschaften, der Gemeinden, der einzelnen Vereine u. s. w. liegt. Ja es ist auch ein anderes nicht zweifelhaft, auf das wir eben die deutsche Gelehrsamkeit mit der Betonung hinweisen müssen, daß diese Geschichte nicht etwa bloß in Deutschland vor sich geht, sondern daß sie eine europäische ist und als solche verstanden und zuletzt auch dargestellt werden will. Denn das ist das Wesen dieser europäischen Geschichte, daß sie uns zeigt, wie das an sich Gleiche zu einem Verschiedenen wird, so wie es auf verschiedenem Boden erwächst; vor allem aber, daß man ganz unfähig ist, Wesen und Werth des Eigenen bloß aus dem Eigenen heraus würdigen zu können, sondern daß erst die Vergleichung es uns möglich macht, uns selbst kennen zu lernen. Es gibt daher nicht bloß eine geschichtliche Entwicklung der freien Verwaltung

überhaupt, ſondern ſie fällt vielmehr in die ganze Weltgeſchichte, vor allem aber in die der germaniſchen Völker, deren Kraft und Leben weſentlich eben auf dieſer Entwicklung der freien Verwaltung beruhen. Und in dieſem Sinne wird man ſtets und nothwendig dieſe Geſchichte als ein Ganzes ſowohl als in ihren einzelnen Theilen im Auge haben müſſen.

Allein da wir es verſucht haben, den Begriff der freien Verwaltung für alle jene Körper als einen gemeinſamen hinzuſtellen, ſo werden wir zunächſt die Aufgabe haben, auch von einer Geſchichte eben dieſer freien Verwaltung als ſolcher zu reden, und dabei dasjenige zu beſtimmen, was ſie eben als ein ſpecifiſches Element der übrigen Gebiete des hiſtoriſchen Lebens bezeichnet. Es iſt das gleichſam der allgemeine Theil für die Geſchichte der einzelnen Theile, oder das Princip der letzteren, der große Grundgedanke, der ſich zuletzt als der maßgebende und durchdringende in allen einzelnen Gebieten ſeine Geltung verſchafft und dieſelbe beherrſcht. Daſſelbe aber beruht eben auf dem Weſen der freien Verwaltung ſelbſt, mag ſie ſonſt in was immer für einer Form erſcheinen.

Jeder Körper der freien Verwaltung iſt nämlich ſeiner Natur nach zuerſt negativ gegen den Staat, ſein Recht und ſeine Thätigkeit. Entſtanden aus dem ihm angehörigen Elemente, für ſie geltend und in ihnen lebend, will er ſie auch ausſchließlich beherrſchen. Jeder freie Verwaltungskörper ſteht daher ſeinem Weſen nach in einer mehr oder weniger ausgeſprochenen Oppoſition gegen den Einfluß des Staats. Und dieſe Oppoſition iſt von dem Gefühle getragen und begleitet, daß in dem Staate eine andere Natur lebendig iſt als in dem Verwaltungskörper. Wir werden das Weſen beider ſogleich bezeichnen. Gewiß aber iſt es dabei, daß trotz der Freiheit die in den Verwaltungskörpern lebt, dieſelben der Einheit des Staats unterworfen ſind. Es entſteht daraus, und wieder ganz ohne Unterſchied für alle Verwaltungskörper, eine Bewegung im Staatsleben, welche dieſe Selbſtverwaltungskörper der Einheit des Staats unterwerfen will, während andererſeits die Verwaltungskörper ſich dem widerſetzen und ihre Selbſtſtändigkeit vertheidigen. So erzeugt ſich das, was formell zunächſt die Baſis der Geſchichte der freien Verwaltung iſt, ein Gegenſatz und Kampf zwiſchen dem Staat und den Körpern der letzteren, der mit langſamem, aber ſicherem Fortſchritt zu einer Aufnahme derſelben in das einheitliche Leben des Staats führt. Dieſe Aufnahme, das Verweben und Verſchmelzen des Staats mit ſeiner freien Verwaltung iſt nun zwar ſehr verſchieden für die einzelnen Formen der letzteren, und eben ſo ſehr verſchieden in den verſchiedenen Ländern. Allein

trotz all dieſer Verſchiedenheit, die uns das Bild eines reichen Lebens darbietet, iſt die Grundform derſelben die gleiche. Sie beſteht nämlich nicht etwa darin, daß die Selbſtändigkeit der freien Verwaltung im Staatsleben vernichtet, und der freie Verwaltungskörper dem Staate als amtliches Organ einverleibt wird, ſondern darin, daß die beiden großen Elemente des Rechtslebens derſelben, die innere Verfaſſung und das ſtaatliche Recht der Autonomie und der Oberaufſicht gleichſam dem hiſtoriſchen, örtlich verſchiedenen und zufälligem Leben entzogen, und der allgemeinen Geſetzgebung des Staats unterworfen werden. Das organiſche Leben der freien Verwaltung, das iſt ſeine Theilnahme an der einheitlichen Staatsbildung, beginnt daher mit dem Siege der Regierung über die Selbſtändigkeit der Verwaltungskörper, und mit dem erſten großen Verſuch der erſteren, die letzteren zu bloßen Objekten der Verwaltung zu machen. Dieſe erſte Epoche fängt an im ſechzehnten Jahrhundert, und erſtreckt ſich bis ans Ende des achtzehnten. Die Formen dieſer Unterwerfung ſind ſehr verſchieden, und der Grad derſelben gleichfalls, je nach der Art der Verwaltungskörper und der inneren Geſchichte des Landes. Die ſpecielle Darſtellung der Landſchaften, Gemeinden, Vereine u. ſ. w. wird dieß genauer zeigen. Allein die Idee und das Bedürfniß der freien Verwaltung bleiben lebendig. Nur nehmen beide gerade im achtzehnten Jahrhundert, wo die freien Verwaltungskörper der perſönlichen Staatsgewalt gänzlich unterworfen ſind, eine Richtung, welche die Einheit der Anſchauung aller dieſer Gebiete und das Verſtändniß der inneren Geſchichte der ganzen freien Verwaltung bis auf unſere Zeit weſentlich geſtört hat. Da die freien Verwaltungskörper mit ihrer Selbſtändigkeit auch die Kraft verloren haben, das Princip der Freiheit der Völker zu vertreten, ſo wenden ſich die letzteren damit gegen die Regierung ſelbſt, und an der Stelle der freien Verwaltung entſteht die freie Geſetzgebung in den Verfaſſungen des 19. Jahrhunderts. Die große Epoche der Verfaſſungsbildung, welche mit der franzöſiſchen Revolution beginnt, läßt nun das ganze Gebiet der freien Verwaltung eine Zeit lang unbearbeitet liegen; es herrſcht faſt zwei Generationen hindurch die Vorſtellung, daß für die Freiheit die verfaſſungsmäßige Geſetzgebung genüge; von der Verwaltung und ihrem Recht hat dieſe Epoche nur eine unklare, unvollkommene Vorſtellung. Allein was ſich zum Theil ſchon in den zwanziger Jahren dieſes Jahrhunderts verbreitet, das gelangt nach dem Jahre 1848 zur klaren Erkenntniß. Die große Bewegung des Jahrhunderts geht von der Verfaſſung auf die Verwaltung über. Man ſieht die Verwirklichung der Idee der Freiheit in der Herſtellung der Selbſtverwaltung, für welche England eine lange Zeit hindurch

das wenig verſtandene Vorbild geweſen, wie Frankreich es für die conſtitutionelle Monarchie geweſen. Das Streben in dieſer Richtung erzeugt nun den erſten großen Verſuch, die Rechte der freien Verwaltungskörper zum *Gegenſtand der Geſetzgebung* zu machen; bald indem man ſie direkt in die Verfaſſungsurkunden aufnimmt, bald indem man eigene organiſche Geſetze dafür erläßt. So beginnt die freie Verwaltung nicht bloß überhaupt eine neue Geſtalt zu gewinnen, ſondern ſie wird auch als Ganzes *ſelbſtändig, neben Regierung und Geſetzgebung*. Und damit ſtehen wir nun in der Epoche, der wir angehören.

Es iſt deßhalb nothwendig, ſich den Charakter dieſer Epoche zu vergegenwärtigen.

Man muß bei der Beurtheilung derſelben davon ausgehen, daß wir auf allen Punkten erſt in ihrem *Anfang* begriffen ſind. Das charakteriſtiſche Merkmal dieſes Anfanges beſteht darin, daß das Verſtändniß der *Einheit* aller Formen der freien Verwaltung, der Gleichartigkeit der ſie alle beherrſchenden Grundſätze, der Gemeinſamkeit ihrer Stellung im Staatsleben und der perſönlichen Verwaltung gegenüber erſt im Werden iſt. Demgemäß hat es auch noch kein Staat zu einer einheitlichen Geſetzgebung gebracht, und die Theorie iſt bisher nicht im Stande geweſen, das ganze Gebiet in ſeiner organiſchen Einheit aufzufaſſen. Hier ſind wir daher mitten in der Arbeit. Sie ſoll uns nicht verdrießen. Wohl aber wollen wir verſuchen, einen Schritt weiter zu gehen, und die Anknüpfung an die Elemente zu ſuchen, welche *gemeinſam* die Verfaſſung und Verwaltung im Staate wie in den freien Verwaltungskörpern in ihrer Entwicklung beherrſchen.

Wir haben das Geſetz aufgeſtellt, daß *jede* Verfaſſung und *jede* Verwaltung durch die geſellſchaftlichen Ordnungen beſtimmt wird. Iſt das wahr, ſo muß es auch für die Körper der freien Verwaltung Platz greifen. Und wenn wir nun ferner ſagen, daß durch den Gang der Geſchichte die freien Verwaltungskörper in den Staatsorganismus als ſelbſtändige Theile aufgenommen werden, *welche Folge* hat dann dieſe Verſchmelzung derſelben mit dem Staatsleben für die geſellſchaftliche Ordnung jener Körper?

Wir bemerkten ſchon oben, daß in dem Gegenſatz zwiſchen Staat und freier Verwaltung es ſich nicht bloß um zwei Formen der Staatsthätigkeit handle, ſondern daß ſich in demſelben vielmehr zwei weſentlich verſchiedene Naturen berühren. In der That iſt der Kampf zwiſchen Staat und Verwaltungskörper formell nur ein Gegenſatz der Formen des öffentlichen Rechts; in der Sache aber iſt er ein Kampf zwiſchen der Geſellſchaftsordnung, welche die Trägerin der Staatsidee iſt, mit denjenigen Ordnungen, auf denen Verfaſſung und Verwaltung der

Verwaltungskörper beruhen. Und dieß nachzuweiſen, iſt die wichtigſte Aufgabe der Geſchichte der letzteren. Wir aber müſſen die Sache ſchon hier begründen.

Der Staat iſt ſeinem höheren Weſen nach, als Einheit aller Perſönlichkeiten, auch die *Gleichheit* derſelben. Er *ſchützt* dieſe Gleichheit durch die gleiche Rechtspflege; er *fördert* ſie durch ſeine innere Verwaltung. Das iſt ſeine höhere Beſtimmung; wo immer der Staat erſcheint, trägt er dieſe großen Principien in das Leben der Völker hinein. Nun aber nennen wir diejenige Geſellſchaftsordnung, welche auf der Gleichheit des Rechts und der Entwicklung der Perſönlichkeit beruht, die *ſtaatsbürgerliche* Geſellſchaft. Daher iſt der Staat der Träger, Vertreter und Beförderer der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft.

Die Verwaltungskörper aber ſind hiſtoriſch entſtanden. Die hiſtoriſche Entſtehung bedeutet, daß die Elemente, auf deren Grundlage ſie ſich gebildet haben, *gegeben* ſind. Die gegebenen Elemente der Geſellſchaft aber ſind eben die Geſchlechter- und die ſtändiſche Ordnung. Daher die einfache, und durch alle Geſchichte beſtätigte Thatſache, daß die Verfaſſung und Verwaltung aller hiſtoriſchen Körper der freien Verwaltung die *Verfaſſung und Verwaltung der Geſchlechter- und Ständeordnung* iſt.

Dieß nun iſt, vermöge der Natur des Grundbeſitzes und ſeiner Intereſſen, faſt ausſchließlich der Fall für die Selbſtverwaltungskörper. Das Vereinsweſen dagegen ſteht von vorn herein auf einem andern Standpunkt. Es ſchließt ſich, wo immer es entſtehen mag, an das *gewerbliche* Kapital und die ſpecifiſchen Intereſſen derſelben. Das Weſen des gewerblichen Kapitals aber iſt es, die Betheiligung und Anrechte jedes Einzelnen denen des andern gleich zu machen, indem es beide von der perſönlichen Thätigkeit und Kraft des Erwerbes abhängig macht. Das Vereinsweſen iſt daher im Weſentlichen die *Grundform der freien Verwaltung der ſtaatsbürgerlichen*, die Selbſtverwaltung die Grundform der freien Verwaltung der *Geſchlechter und der ſtändiſchen Geſellſchaft*.

Daraus nun ergibt ſich zunächſt, daß der Staat, indem er die freie Verwaltung ſeiner Geſetzgebung und ſeinem Rechte unterwirft, die urſprüngliche Verfaſſung und Verwaltung der Selbſtverwaltung *nothwendig umgeſtaltet*, und ſie durch ſeine geſetzlichen Vorſchriften in die Formen und Principien *der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft hinüber führt*. In der That ſind alle Selbſtverwaltungskörper urſprünglich zwar dem Staate gegenüber frei, in ihrer *inneren* Verfaſſung und Verwaltung dagegen höchſt unfrei. Eben deßwegen vermögen ſie im Anfange gar nicht ſich der Entwicklung des Staats

anzuſchließen; ſie müſſen in ihrer geſellſchaftlichen Ausſchließlichkeit gebrochen, und in Verfaſſung und Verwaltung denſelben großen Grundſätzen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft unterworfen werden, welche im Staate herrſchen. Und dieſer Sieg der letzteren über die in der Selbſtverwaltung herrſchenden Geſchlechter- und ſtändiſchen Elemente iſt eigentlich der tiefere, ſociale Inhalt des Kampfes zwiſchen Staat und Selbſtverwaltung bis zur Mitte unſeres Jahrhunderts; die neuen geſetzlichen Verfaſſungen der letzteren ſind der, durch die verfaſſungsmäßige Geſetzgebung geheiligte Sieg des Staatsbürgerthums über Geſchlecht und Stand in der Selbſtverwaltung. Das iſt der Sinn dieſes ſo hochwichtigen Gebietes der neueſten Geſchichte Europas.

Daraus erklärt ſich denn nun der Gang und Inhalt der Geſchichte der freien Verwaltung der neueſten Zeit. Die Staaten Europas nehmen nicht bloß etwa im Allgemeinen das Recht und die Ordnungen derſelben in ihre Geſetzgebung auf, ſondern der Inhalt dieſer Geſetzgebungen iſt es, der aus dem oben angegebenen Charakter der Entwicklung hervorgeht. Denn im Großen und Ganzen hat ſich dieſe Geſetzgebung nur verhältnißmäßig wenig mit der Competenz oder dem Inhalte der Autonomie der freien Verwaltungskörper beſchäftigt, ſondern vorzugsweiſe mit den Beſtimmungen über die *Wahlen* in denſelben; und zwar in der Weiſe, daß die Autonomie oder das Verhältniß zum Staate ſehr unklar gehalten iſt, während die Geſetzgebung über die innere Verfaſſung faſt ausnahmslos die Grundſätze des Staatsbürgerthums gegenüber der hiſtoriſchen Wahlordnung, die auf den ſtändiſchen Unterſchieden beruhte, durchgeführt hat. Dieſe Thatſache muß ihrerſeits als ein hiſtoriſcher Proceß betrachtet werden, der durch den natürlichen Entwicklungsgang der Dinge geboten iſt; und daher denn auch die eben ſo natürliche, aber gleichfalls unbewußte Beſchränkung der *Literatur* auf die Frage nach dem Wahlrecht, während die Frage nach der Competenz faſt ganz übergangen, oder in ſehr unfertiger Weiſe behandelt iſt, wie wir das ſpäter im Einzelnen zeigen werden.

Und daher denn nun auch eine letzte Erſcheinung auf dieſem Gebiete, welche um ſo mehr der höchſten Beachtung werth iſt, als ſie noch keineswegs als eine fertige betrachtet werden kann. Das iſt das *Uebergreifen der Vereinsform* in die Bildung und Thätigkeit der freien Verwaltungskörper. Das Weſen des Vereins beſteht eben darin, daß die Theilnahme an demſelben eine freie iſt; das iſt daß einerſeits die Betheiligung an dem Vereine jedem ohne Unterſchied ſtändiſcher Rechte freiſteht, und daß andererſeits die Wahl der Organe gleichfalls als eine freie erſcheint. Das Kriterium dieſer großen Bewegung tritt deß-

halb in zwei Hauptformen auf, welche der Sache nach ſchon lange da ſind, die wir aber jetzt mit eigenen Namen benennen müſſen, weil ſie mit jedem Jahre tiefer in die alten Formen der Selbſtverwaltung eingreifen. Das ſind die *Verwaltungsgemeinden* und die *Verwaltungsvereine*, Organismen, welche dazu beſtimmt ſind, auch im Gebiete der Wahl und der inneren Verfaſſung der Verwaltungskörper das Princip der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft zur vollen Geltung zu bringen. Auf *dieſem* Punkte liegt ihre hohe Bedeutung für die Geſchichte der freien Verwaltung, und wir werden unten Gelegenheit genug haben, ſie beſonders hervorzuheben.

Dieß iſt nun im Großen und Ganzen der Gang der Entwicklung in Europa. Aber auch hier wie auf jedem andern Gebiete zeigt ſich nun das mächtige Element der Individualität der großen Kulturvölker thätig, und zwingt uns, wieder den Satz anzuerkennen, daß wir im Grunde wenig von unſerem Gegenſtande wiſſen, wenn wir einfach bei einem dieſer Völker, ſei es England oder Deutſchland, ſtehen bleiben. Die Gemeinſchaft des Lebens in Europa wird immer mächtiger. Mit jedem Tage ſehen wir mehr, daß das, was bei uns beſteht, auch in andern Völkern vorhanden und thätig iſt, wenn auch in anderer Form, mit andern Folgen und unter andern Namen. Tauſend Elemente der Bewegung aber bringen dieſe Verſchiedenheiten in ſtets innigere Berührung; wir *müſſen* uns gewöhnen, das Eigene auch bei Fremden zu finden; wir *müſſen* den bisherigen beſchränkten Geſichtspunkt aufgeben, das Verſtändniß in dem bloßen gelehrten Nebeneinanderſtellen des Verſchiedenen zu ſuchen. Und mag man das verſuchen wie man will, *immer* wird man darauf zurückkommen, daß wir *gemeinſam* große, organiſche Kategorien brauchen, unter welchen ſich die großen und kleinen Verſchiedenheiten des wirklichen Lebens zuletzt in einfacher Weiſe zuſammenfaſſen, und die eine durch die andere erklären. Und, innig überzeugt von *dieſer* Zukunft der Staatswiſſenſchaft, wären wir glücklich, dazu einen Anſtoß auch auf dieſem Gebiete gegeben zu haben.

Das bisher Dargeſtellte umfaßt nun dasjenige, was wir den *allgemeinen Theil* der freien Verwaltung und ihres Rechts nennen, weil die hier aufgeſtellten Grundſätze für *alle* in der Kürze oben ſkizzirten Grundformen der letzteren gelten.

Der *beſondere Theil* hat nun zur Aufgabe, dieſe Grundſätze in den einzelnen Formen zur Anſchauung zu bringen.

Die beiden Grundformen

der

freien Verwaltung.

Erſte Form.

Die Selbſtverwaltung.

Die Selbſtverwaltung.

Wir haben bereits oben das Weſen und das Syſtem der Selbſtverwaltung in ihrem Unterſchiede von demjenigen des Vereinsweſens dargelegt. Unter der Selbſtverwaltung verſtehen wir die Geſammtheit derjenigen freien Verwaltungskörper, welche auf Grundlage der gegebenen gemeinſamen Intereſſen und des Grundbeſitzes an der vollziehenden Gewalt Theil nehmen.

Wir ſcheiden demnach zwei Grundformen der Selbſtverwaltung, die Vertretungen der Intereſſen, und die Selbſtverwaltungskörper des Grundbeſitzes.

Beide haben das miteinander gemein, daß in ihnen ein Organ, welches nicht der Regierung als der perſönlichen Form der vollziehenden Gewalt angehört, an den Rechten derſelben Theil nimmt, jedoch in der Weiſe, daß dieſe Berechtigung eine begränzte iſt. Die Art und Weiſe, wie dieſe Begränzung erzielt wird, beſtimmt dann die Natur beider Gruppen und die einzelne Art derſelben. Beide haben ferner als ſelbſtändige Körper einen ſelbſtändigen inneren Organismus und ſein Recht, alſo eine Art von Verfaſſungs- und Verwaltungsrecht. Allein dieß innere Recht derſelben iſt, wenn auch nur in ſeinen Elementen, bei allen vorhanden und gleich, dennoch in ſeiner Ausbildung in den einzelnen Arten ſo ſehr verſchieden, daß während derſelbe bei den Vertretungen kaum angedeutet erſcheint, es bei den Selbſtverwaltungskörpern dem inneren Staatsrecht in Verfaſſung und Verwaltung beinahe gleich wird. Beide unterſcheiden ſich von dem Vereinsweſen dadurch, daß ihre Exiſtenz nicht von der Willkür und dem Zufall abhängig ſein ſoll, weil ihr Objekt ein dauernd gegebenes iſt; allein beide haben die Fähigkeit, bis zu einem gewiſſen Grade die freie Vereinsform in ſich aufzunehmen, wodurch eine Reihe von älteren Geſtaltungen entſtehen. Beide haben wieder Theil an dem öffentlichen Recht der vollziehenden Gewalt, alſo eine Autonomie, und ſtehen deßhalb unter der Oberaufſicht, welche die Einheit der letzteren mit der Geſammtheit der vollziehenden Gewalt erhält und herſtellt. Allein dieſe Autonomie iſt

eine sehr verschiedene für beide, weil ihre Aufgabe in der Verwaltung eine sehr verschiedene ist. Daher hat auch jede von beiden Formen ihre eigene Geschichte, die vom größten Interesse ist; und dieß nun im Einzelnen durchzuführen, wird die Aufgabe des Folgenden sein.

Wir wissen recht gut, daß es manchen Zweifel haben wird, den Begriff der Selbstverwaltung auch über die Vertretungen auszudehnen. Will man aber die Richtigkeit dieser nicht ganz unwichtigen systematischen Auffassung beurtheilen, so muß man eben nicht mehr bloß von dem Selfgovernment ausgehen, sondern vielmehr den allgemeinen Begriff der freien Verwaltung zum Grunde legen, und dieselbe als ein Ganzes ansehen. Das Entscheidende für dieses System entsteht nämlich, so wie man die Vertretungen und das Vereinswesen nicht bloß mehr für sich, ohne inneren Zusammenhang mit dem Ganzen, sondern in ihrer Verbindung mit der Verwaltung und ihrer Thätigkeit auffaßt und mithin den Standpunkt verläßt, dieselben als Theile der der Verfassung zu betrachten. In der That müssen wir immer wieder darauf zurückkommen, daß alle diese Begriffe und Grundsätze überhaupt erst ihren rechten Sinn haben, wenn man das Verwaltungsrecht als ein selbständiges Gebiet des Staatslebens anerkennt. Dann ordnen sich die einzelnen Fragen fast von selbst in dem großen Ganzen.

I.

Die Vertretungen.

Begriff und Wesen.

Für das richtige Verständniß der Vertretungen und ihres Rechts muß man wohl vom folgenden Standpunkt ausgehen.

An sich sind die Grundlagen der Vertretungen aller Art, die großen selbständigen Interessen des wirthschaftlichen Lebens stets vorhanden und bringen sich auch bis zu einem gewissen Grade wohl durch sich selbst zur Geltung. Allein sowie die Gesetzgebung und Verwaltung des Staats zum Bewußtsein darüber gelangt, daß ihre höchste Aufgabe in der Verwirklichung der Einzelinteressen und ihrer Harmonie mit allen andern besteht, so entsteht auch das Bedürfniß, das Wesen, den Umfang, die wahren Bedürfnisse dieser Interessen nicht mehr bloß im Allgemeinen, sondern auch wo möglich für jeden Akt der Gesetzgebung und Verwaltung, der sich in irgend einer Weise mit jener beschäftigt, gegenwärtig zu haben. Allerdings kann nun die Regierung diese Interessen durch ihre eigenen Organe bis zu einem gewissen Grade kennen lernen, und allerdings vermag andererseits die Wissenschaft das allgemeine Verständniß derselben zu finden und zu verbreiten. Es ist das gerade die praktische Bedeutung der Nationalökonomie; sie ist an sich die reine Lehre von dem Leben der Güter und als solche eine

Wiſſenſchaft für ſich, wie Aſtronomie und Phyſiologie. Allein der Staatswiſſenſchaft im engeren und eigentlichen Sinne gehört ſie erſt in ſo weit, als ſie vermöge ihres rein wiſſenſchaftlichen Inhalts eben die Lehre von den Intereſſen des Güterlebens gegenüber der Verwaltung wird. Doch auch in dieſem Sinne reicht ſie ſo wenig aus, als die Statiſtik, welche die gegebenen Zuſtände dieſes wirthſchaftlichen Lebens lehrt, und in dieſem Sinne mit der Nationalökonomie Hand in Hand geht. Denn dieſe Intereſſen ſind zugleich durch örtliche und hiſtoriſche Verhältniſſe verſchieden, und wechſeln mit den Faktoren, welche auf ihre Verwirklichung Einfluß haben. Die Verwaltung aber ihrerſeits hat es nicht mit den Intereſſen an ſich, ſondern eben mit den wirklichen Intereſſen der gegebenen Zuſtände zu thun. Die eine Seite ihres Werthes beſteht eben in der Fähigkeit, ſich dieſen in ihrer Entwicklung dienſtbar zu zeigen. Ihr kann daher weder die reine Nationalökonomie noch die Statiſtik genügen; die Intereſſen müſſen ſelbſt reden, und ſelbſt ihre Bedürfniſſe zum Ausdruck bringen, ſo wie es ſich um die auf ſie bezüglichen Aufgaben von Geſetzgebung und Verwaltung handelt.

Iſt dieß nun der Fall, ſo bedarf das Leben des Staats eines Organismus, durch welchen dieß geſchieht. Derſelbe wird ſeinerſeits ſehr verſchieden ſein, je nach Natur, Umfang und Dauer dieſer Intereſſen; allein das Wichtige und Gleichartige beſteht darin, daß ſolche Organe erſtlich überhaupt vorhanden ſind, und zweitens, daß die Regierung ihnen das Recht zugeſtehe, gehört zu werden. Auf dem erſten Moment beruht ihr inneres, auf dem zweiten ihr ſtaatliches oder öffentliches Recht. Und dieſe Organe, mit dieſem Recht ausgeſtattet, und daher auch als Elemente der Regierungsthätigkeit funktionirend, nennen wir die Vertretungen.

So einfach nun aber auch dieſer Begriff an ſich erſcheint, ſo enthält er dennoch ſofort eine weſentliche Unterſcheidung, bei der wir wieder gezwungen ſind, die Ausdrücke des Allgemeinen und Beſondern anzuwenden.

Der allgemeine Begriff der Vertretung enthält nämlich jede Form, in welcher ſich ein Intereſſe bei der Regierung Gehör verſchafft, um in Geſetzgebung und Veraltung Geltung zu erlangen. Als die eigentlichen Vertretungen dagegen müſſen wir diejenigen bezeichnen, welche durch die Regierung oder auch durch die Geſetzgebung ſelbſt eigends zu dem Zwecke ins Leben gerufen und organiſirt werden, um die dauernden und wichtigen Intereſſen des volkswirthſchaftlichen Lebens zum Ausdruck zu bringen. Das Gebiet der Vertretungen wird dadurch ein weites und vielgeſtaltiges, und es iſt bei der Lebendigkeit und Macht der Intereſſen, um die es ſich gerade in unſerer Zeit

handelt, von entschiedener Wichtigkeit, auch hier feste Grundlagen zu finden, um darauf feste Rechtsgrundsätze bauen zu können.

Wir verstatten uns daher, anstatt der unklaren und unaufgelösten Behandlung der Sache in der ersten Auflage, hier die organische Eintheilung dieses ganzen, sehr wichtigen Gebietes zu geben. Der Leser wird dann bald erkennen, ob dieß willkürliche, oder der wahren Natur der Sache entsprechende Unterscheidungen, Begriffe und Rechte sind.

A. Die freien Vertretungen.

1) Gesuche, Petitionen und Petitionsrecht.

Die freien Vertretungen sind solche, welche, weil sie sich nicht auf ein dauerndes Interesse oder ein dauerndes Recht beziehen, von Einzelnen ausgehen, und den Ausdruck und die Auffassung der Interessen von dem Standpunkte der Einzelnen aus der Regierung vorlegen. Solche Aeußerungen oder Vertretungen der Interessen können nur einseitig von den Betheiligten kommen; sie können aber auch von der Regierung selbst zum Zwecke ihrer Information veranlaßt werden. Im ersten Falle reden wir von einem Gesuche und einem Gesuchs- oder Petitionsrecht, im zweiten Falle von Gutachten und von Vernehmungen (oder Enqueten).

Das Recht auf Gesuche oder Petitionen ist ein allgemein bürgerliches Recht. Ein Gesuch ist stets unter allen Formen die Bitte um Berücksichtigung irgend eines besondern Interesses durch die gesetzgebende oder vollziehende Gewalt. Das Gesuch selbst kann sich nun sowohl auf ein ganz individuelles, als auf ein allgemeines Interesse beziehen, es kann sich eben so wohl an die gesetzgebende, als an die vollziehende Gewalt wenden. Das Recht auf Bitte und Gesuch ist deßhalb nicht erst durch den Begriff des Staatsbürgerthums gegeben, sondern liegt überhaupt in dem Wesen des Unterthans. Zu einer größeren, öffentlich rechtlichen Bedeutung wird es erst da, wo es nicht mehr durch den Einzelnen, sondern durch eine Gemeinschaft ausgeübt wird. Ein solches von einer Gemeinschaft aufgestelltes Gesuch nennen wir eine Petition, und das Recht, durch Organe selbstgebildeter Gemeinschaften den Staatsgewalten Gesuche vorzulegen, das Petitionsrecht.

Es ist nun klar, daß auf diese Weise zwischen Gesuch ein wesentlicher Unterschied ist; erst das Petitionsrecht gehört in das Staatsbürgerthum; es ist die Erklärung von Seite des Staats, daß er bereit sei, die Ansichten und Wünsche der Gemeinschaft, wie immer sie sich gebildet haben mögen, zu hören und zu berücksichtigen. Es ist daher nicht bloß formell ein sehr wichtiges Recht, sondern es

hängt in ſeiner Ausübung auf das Innigſte mit dem Leben des Volkes zuſammen. Denn es iſt fähig, die *Grundform der Vertretung* zu werden, ſowie ein Volk gebildet genug iſt, um bei wichtigen Anlegenheiten die Intereſſen zu beſprechen, und ſie zu einem öffentlichen Ausdruck zu bringen; und wo das der Fall iſt, da wird keine Regierung ſolche Petitionen überſehen. Damit aber allerdings das Zufällige und Willkürliche in ſolchen Petitionen wegfalle, iſt es eine weſentliche Vorausſetzung, daß dieſelben nicht bloß auf Grundlage einer einzelnen *Verſammlung*, ſondern vielmehr auf Grundlage eines *Vereins* entſtehen. Denn erſt durch den Verein iſt man fähig, den Werth und das Maß der Petition zu unterſuchen und ihr dadurch den Inhalt und Nachdruck zu geben, den ſie von der Regierung fordern müſſen. Es ergibt ſich daraus, daß eben in dem Geſuchs- und Petitionsrecht der Punkt *gegeben iſt, auf welchem die freien Vereine mit der freien Verwaltung* zuſammenhängen. In der That iſt nie das Recht der Vereinigung an ſich Gegenſtand des Bedenkens von Seiten der Regierungen geweſen, ſondern nur das Vereinsrecht zum Zwecke von öffentlichen Erklärungen und Petitionen. Wo daher ein ſolches Recht bewilligt und vom Volke wirklich ausgeübt iſt, da iſt es fähig, die eigentlichen Vertretungen zu *erſetzen*, während umgekehrt da, wo das Petitionsrecht durch Vereine beſchränkt wird, die Regierungen für ihre Beſchlüſſe der letzteren um ſo dringender bedürfen, je höher die Aufgaben und Intereſſen ſtehen, um die es ſich dabei handelt. Und wiederum finden dieſe allgemeinen Sätze ihre poſitive Beſtätigung in dem Leben der großen Culturvölker. Denn in *England*, dem Vaterlande des Vereins- und Verſammlungsrechts, ſind die eigentlichen Vertretungen in Räthen und Kammern ſo gut als gar nicht vorhanden, und die Funktion derſelben wird entweder indirekt durch die Thätigkeit, eventuell durch die Petitionen der Vereine erſetzt, oder direkt durch die großen Vernehmungen, die aus dem obigen Grunde gleichfalls aus England ſtammen. In *Frankreich* dagegen, wo man dem Vereinsweſen ſo wenig Raum gelaſſen, hat man die Thätigkeit deſſelben eben durch die eigentlichen Vertretungen, die Conseils erſetzen müſſen, wie wir unten ſehen werden. In *Deutſchland* bewegt ſich noch beides neben einander, ohne daß man zu einem Abſchluß gediehen wäre, der in dieſem Lande zuletzt immer erſt dann ein vollſtändiger ſein zu können ſcheint, wenn die Sache theoretiſch formulirt iſt. Und dazu wird vielleicht das Obige ſeinerſeits beitragen.

Sowie nun aber auf dieſe Weiſe das Petitionsrecht durch den Organismus der Vereine ausgeübt und zu einem ſelbſtändigen Faktor der Verwaltungsthätigkeit wird, ſo kann man auch von dem abſtrakten

Rechtsprincip des Petitionsrechts, wie es gewöhnlich formulirt wird, zu einem positiven Inhalt desſelben übergehen, der ſich dann förmlich als ein Theil des Vereinsrechts herausſtellt. Hier daher mögen nur die leitenden Grundſätze Platz greifen. Erſter Grundſatz einer Verſammlungs- und Vereinspetition muß der ſein, daß ſie nur dann als ſolche gültig iſt, wenn ſie unter den von der Verſammlung oder dem Verein ſelbſt aufgeſtellten Formen zu Stande gekommen iſt. Zweiter Grundſatz iſt, daß eine Verſammlung wie ein Verein nur über die Gegenſtände und Intereſſen, welche zum Zwecke derſelben gehören, eine Petition aufſtellen ſoll. Die weitere Entwicklung und Begründung dieſer Punkte gehört dann, wie ſchon erwähnt, in das Vereinsrecht.

Was nun ſchließlich die Form der Eingabe betrifft, ſo kann ſie entweder ſchriftlich geſchehen, wobei nichts weiter zu bemerken iſt, oder mündlich. Die mündliche Form iſt die der Deputation. Bei derſelben iſt nichts erforderlich als die Legitimation für den Auftrag. Es iſt wohl überflüſſig, von einer Pflicht zum Empfange ſolcher Deputationen zu reden.

Auf dieſe Weiſe nun greift das freie Vereinsleben in die Verwaltung und ebenſo in die Geſetzgebung hinein, noch nicht durch ſeine Thätigkeit, ſondern nur noch durch ſeine Intereſſen und die daraus hervorgehenden Beſchlüſſe und Geſuche. Die zweite große Form aber, in welcher nun die Regierung ſelbſt ſich die für ihre Thätigkeit erforderlichen Kenntniſſe in einzelnen, die großen Intereſſen berührenden Fällen verſchafft, iſt die Vernehmung oder Enquete.

Ein eigentliches Petitionsrecht als Theil des öffentlichen Rechts bildet ſich ſtets nur da aus, wo das Princip der freien Verwaltung gegenüber der perſönlichen Verwaltung der Regierung zur Geltung kommen will; wo es bereits zur Geltung gelangt iſt, bedarf daſſelbe keines eigenen Rechts mehr, wie in England. Jede geſetzliche Beſtimmung über das Petitionsrecht iſt daher eine Uebergangsbeſtimmung, und der Charakter deſſelben iſt daher immer, namentlich im Anfange der freieren Bewegung, ein vorwiegend polizeilicher. Die Anerkennung des Petitionsrechts beginnt mit den Conſtitutionen der franzöſiſchen Revolution; ſie iſt eigentlich die Anerkennung des Princips der freien Theilnahme an der Rechtsbildung des Staatslebens überhaupt. Frankreich hat daher das droit de petition ſtets als ein droit naturel anerkannt; ſo die Charte von 1814 (Art. 53); die Charte von 1830 (Art. 45). In dieſer Auffaſſung des franzöſiſchen Petitionsrechts war nun in den Gegenſtänden der Petition noch kein Unterſchied gemacht, und formell iſt derſelbe auch jetzt noch nicht aufgeſtellt. In Wahrheit aber hat die neue Geſtalt des Kaiſerreichs das Weſen des Petitionsrechts als eines allgemeinen bürgerlichen Rechts aufgehoben; nicht der Form, ſondern dem Weſen nach gibt es in Frankreich keine Petitionen um verfaſſungsmäßige Ent-

wicklung mehr, ſondern nur noch Petitionen in Bezug auf die Verwaltung. Dieß hat man erreicht, indem die Conſtitution von 1852 überhaupt die Petitionen an den Corps legislatif aufhob und nur noch Petitionen an den Senat zuläßt. Das Dekret vom 31. December 1852 hat das Verfahren dabei geregelt. Gewöhnliche Petitionen werden einem Petitionscomité zugewieſen; bei Petitionen, welche Beſchwerden wegen Verletzung verfaſſungsmäßiger Rechte enthalten, wird erſt die question préalable geſtellt, ob der Senat ſie überhaupt anerkennt (le sénat maintient ou annulle). In Deutſchland bildet ſich das Petitionsrecht aus an den landſtändiſchen Vertretungen; hier ſcheiden ſich zuerſt Geſuche und Petitionen. Das Recht, ein Geſuch an die Regierung einzugeben, iſt als ſelbſtverſtändliches überhaupt ein Gegenſtand der Geſetzgebung geweſen; erſt da, wo die entſtehende Verfaſſungsmäßigkeit der Verwaltung ihre Vertretung in den Ständen findet, erſcheint allerdings eine Petition an die Stände als eine indirekte Anerkennung des Rechts derſelben, auf die Verwaltung einen Einfluß zu nehmen, indem ſie durch ihren Ausſpruch nicht etwa bloß über die Sache, ſondern auch über das Verfahren der Regierung ein Urtheil ausſprechen. In dieſem Sinne iſt die Anerkennung des Petitionsrechts in den Verfaſſungen ſeit 1828 ein weſentlicher Schritt vorwärts (Klüber, Oeffentliches Recht §. 296). Man ſieht aber deutlich, wie das Gefühl der Sache in den Geſetzgebungen jener Zeit lebendig iſt, denn mit der Geſtattung des Petitionsrechts iſt zugleich das Verbot der Verſammlungen und Vereine zum Zwecke ſolcher Petitionen ohne Erlaubniß aufgeſtellt. Das Streben der beſchränkten Verfaſſungen vor 1848 geht mithin darauf, den Petitionen ihren individuellen Charakter des Geſuches zu erhalten und ſo den Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Regierung zu brechen. Erſt mit dem Auftreten des Vereins- und Verſammlungsrechts gewinnt die Sache ihre neue Geſtalt. Jetzt ſcheiden wir auch im Sinne des öffentlichen Rechts zwiſchen den Geſuchen, welche Wünſche und Beſchwerden Einzelner, und Petitionen, welche die Anſichten und Forderungen der Vielheit ausdrücken. Doch ſind die formalen Beſtimmungen darüber noch größtentheils unfertig, da faſt immer Beſchwerde und Petition verwechſelt werden. (Vgl. Rönne, Preußiſches Staatsrecht I, 99. Zöpfl II, §. 412.) — Es iſt klar, daß von einer feſten Geſtalt des Rechts zu Petitionen erſt dann die Rede ſein kann, wenn man die Beſchwerde mit ihrem Recht einerſeits von dem Klagrecht und andererſeits vom Petitionsrecht geſchieden haben wird. Wir verweiſen dafür auf die Darſtellung des Beſchwerderechts in Bd. I.

2) Gutachten, Vernehmungen (Enqueten).

Unter Vernehmung (oder Enquete) verſtehen wir diejenige Regierungsmaßregel, durch welche vermöge eines eigends zu dieſem Zwecke beſtellten Organes die an einer Geſetzgebungs- oder Verwaltungsfrage direkt Betheiligten, oder die für dieſelbe Sachkundigen aufgefordert werden, ihre Meinung über beſtimmte derſelben vorgelegte Punkte auszuſprechen. Geſchieht dieß von Einzelnen, ſo entſteht das,

was wir ein *Gutachten* nennen. Werden dagegen alle Berufenen herbeigezogen, so entsteht die *Vernehmung*.

Die Vernehmungen sind zuweilen für die Gesetzgebung, immer aber für die Verwaltung so wichtig, daß es nicht ohne Werth ist, sie einen Augenblick ins Auge zu fassen, um so mehr, als unseres Wissens gar keine Gesetzgebung, und fast gar keine Literatur darüber existirt.

Man muß zu diesem Zweck den Gesichtspunkt des *Rechts* von dem der *Zweckmäßigkeit* scheiden.

Die Regierung hat unzweifelhaft das Recht, über *jeden* Theil des öffentlichen Lebens eine solche Vernehmung einzuleiten. Sie hat das Recht, die Fragen zu stellen. Sie hat das Recht, die Form der Vernehmung zu bestimmen und die Polizei derselben auszuüben. Sie hat das Recht Aeußerungen, welche nicht auf die bestimmt vorgelegten Fragen Bezug haben, zurückzuweisen. Allein sie hat *nicht* das Recht, solche Aeußerungen darum nicht zuzulassen, weil sie mit ihren Ansichten und Absichten im Widerspruch stehen. Sie kann daher auch während der Vernehmung dem Vernommenen das Wort nicht nehmen, so lange er bei der Sache bleibt. Sie hat auch nicht das Recht, jemanden zur Aeußerung zu zwingen. Dagegen steht ihr das Recht zu, eine schriftliche Aeußerung statt einer mündlichen zu nehmen oder abzuweisen. *Der Gebrauch*, den sie von dem so gewonnenen Material machen will, hat sie natürlich ganz allein zu bestimmen.

Dagegen sollten *alle* Vernehmungen *öffentlich* sein. Und zwar muß man jedem Vernommenen sogar das *Recht* einräumen, von den übrigen Aussagen Kenntniß zu nehmen. Ohne Oeffentlichkeit entbehrt jede Vernehmung mehr als die Hälfte ihres Werthes. Es ist nur dadurch, daß die Vernehmung öffentlich ist, in dem Eindruck der Aussagen eine *persönliche Verantwortlichkeit* des Aussagenden für die *volle* Wahrheit seiner Aussage möglich; und ohne diese ist die letztere fast werthlos. Ich werde selten leichtfertig oder ungenau sein, wo ich weiß, daß das, auch geschäftliche, Vertrauen, das meine Hörer in mich setzen, von meinen Aeußerungen abhängt. *Darüber* ist man sich in England und Frankreich gleichmäßig einig. In Deutschland scheint man sich noch vielfach darüber unklar zu sein. Es ist aber festzuhalten, daß keine amtliche Publikation von Vernehmungsprotokollen im Stande ist, diese Oeffentlichkeit jemals zu ersetzen.

Endlich sollte man für die Vernehmungen Einen wichtigen Grundsatz festhalten. Es ist gänzlich falsch und führt nie zu einem Ziele, wenn eine Regierung glaubt, durch eine Vernehmung erst *erfahren zu können*, was sie thun soll. Einer jeden Vernehmung muß im Gegentheil ein bereits gründlich durchdachter Plan der Regierung zum

Grunde liegen; die Vernehmung kann den Plan ändern, vielleicht ihn aufheben, aber ſie ſoll und kann nie den Plan *erzeugen*. Man kann faſt mit Beſtimmtheit ſagen, daß jede Vernehmung in dem Grade ergebnißloſer wird, in welchem man ihr mehr ſchöpferiſche Kraft zutraut. Daher ſoll eine Vernehmung ſtets große Vorbereitungen zur Vorausſetzung haben; doch dürfen dieſelben bei der Vernehmung nicht direkt zur Erſcheinung kommen, ſondern höchſtens bei den Fragen, welche in derſelben geſtellt werden. Es bleibt eine viel größere Kunſt, die Ergebniſſe einer Vernehmung zu benützen, als dieſelbe richtig zu leiten.

B. Die eigentlichen Vertretungen.

1) Begriff und Aufgabe.

Die *eigentlichen Vertretungen* entſtehen nun da, wo die Regierung das Bedürfniß hat, für beſtimmte, dauernde und begränztere Intereſſen diejenigen Thatſachen und Grundſätze feſtzuſtellen, welche für ihre Thätigkeit in Geſetzgebung und Verwaltung von Wichtigkeit ſind. Sie verhalten ſich daher zu den freien Verwaltungen etwa wie ein Amt zu einem Mandat. Sie haben nicht eine zufällige und vorübergehende, ſondern eine dauernde Aufgabe. Sie werden daher auch nicht gebildet durch den freien Beſchluß Einzelner, ſondern durch ein Geſetz oder eine (eigentliche) Verordnung. Sie funktioniren nicht nach Ermeſſen, ſondern ſie haben die *Pflicht*, die ihnen unterſtellten Thatſachen zu beobachten und der Regierung für ihre Zwecke auf ihre Fragen zu antworten. Dieſem Grundſatz entſpricht der zweite, daß eine jede Vertretung das Recht haben muß, in *allen* auf ihr Objekt bezüglichen Regierungsthätigkeiten *gehört* zu werden. Dabei können gewiſſe Punkte zwar ausgeſchloſſen ſein, allein es iſt das weder weiſe, noch auf die Dauer aufrecht zu halten, wenn dieſe Punkte von entſcheidender Wichtigkeit ſind. Denn entweder wird die Vertretung an dem Bewußtſein zu Grunde gehen, daß ihr die Hauptſachen entzogen ſind, während ſie doch die moraliſche Verantwortlichkeit für dieſelben theilt; oder ſie wird vermöge deſſelben Bewußtſeins mehr fordern, als ihrem eigenen Weſen entſpricht. Es iſt aber im abſoluten Widerſpruch mit der Natur einer Vertretung, über eine Vorlage einen für Dritte gültigen *Beſchluß* zu faſſen; denn ſie würde dadurch aus einem Organe der Verwaltung zu einem Organe der Geſetzgebung werden. Ob ſie dagegen ſelbſtändige *Anträge* einbringen darf, ſei es auf Verwaltung, ſei es auf Geſetzgebung bezüglich, *kann* verſchieden beſtimmt ſein; natürlich iſt es, dieſelben zu geſtatten, aber nur in Beziehung auf die beſondern Aufgaben, für welche die Vertretungen beſtimmt ſind. Das Recht der

Anträge ist derjenige Theil des staatlichen Rechts der Vertretungen, mit welchem sie der Gesetzgebung angehören können, wenn es sich um zu erlassende Gesetze handelt; handelt es sich dagegen um Verordnungen, welche für bestimmte Zustände und Interessen erforderlich scheinen, so fällt dieselbe Thätigkeit wieder unter die Verwaltung im wirklichen Sinne. Diese Unterscheidung ist allerdings zunächst eine theoretische; sie dient aber praktisch dazu, die wichtige Stellung, welche dieselben in der Verwaltung haben, zu bezeichnen.

Aus dieser Stellung folgt nämlich wieder, daß diese Vertretungen nicht ohne Zusammenhang mit der Regierung bestehen können, sondern mit einem bestimmten Amte *verbunden*, oder demselben *untergeordnet* sein müssen. Sie haben daher eine doppelte Aufgabe. Einerseits sind sie selbstthätig, andererseits funktioniren sie als Organe der Regierung. Bei ihnen tritt daher bereits der Unterschied zwischen dem inneren Recht und dem staatlichen klarer hervor. Sie haben nämlich bereits einerseits eine gewisse selbständige Verfassung, und daneben andererseits meist auch die ersten Elemente einer selbständigen Verwaltung; daneben besitzen sie vermöge ihrer, wenn auch auf ihre specielle Aufgabe beschränkten Verwaltung ein gewisses Verordnungsrecht und eine gewisse Zwangsgewalt. Bei ihnen beginnt daher der Begriff der eigentlichen *Verwaltungskörper*, wenn auch nur noch in sehr unentwickelter Weise. Aber bei ihnen tritt auch zuerst das ein, was wir in der Geschichte der freien Verwaltung bereits angedeutet haben, der Proceß, durch welchen diese selbständigen, beinahe amtlichen Körper durch die Thätigkeit des *Vereinswesens* ersetzt werden. In der That sind sie an sich viel besser als ein unthätiger und schlecht organisirter, aber andererseits nicht so gut, als ein tüchtiger Verein. Wo Vereins- und Versammlungsrecht daher in rechter Blüthe stehen, da werden sie fast überflüssig; wo sich die Regierung auf die Vereine nicht verlassen kann, sind sie nothwendig. Man muß sie daher durchaus in diesem ihrem inneren Zusammenhange mit dem Ganzen betrachten; für sich betrachtet, bieten sie wenig Interesse, und sind eben deßhalb auch wohl von der bisherigen, namentlich aber von der systematischen Literatur so gut als gar nicht betrachtet worden.

Wir scheiden sie nun in zwei Hauptformen, die *Räthe* und die *Kammern*.

2) Räthe. — Die Boards in England. Das System der Conseils in Frankreich. Deutschlands „Räthe."

Wenn man in der Lehre von der Verwaltung von den „Räthen" reden will, so muß man allerdings zunächst nicht die ganze Masse von

Organen, welche dieſen Namen führen, darunter verſtehen. Wohl aber iſt es von Intereſſe, zu ſehen, wie Weſen und Namen der Sache ſich, auch hier wieder im innigen Anſchluß an die Entwicklung des Staats, in den verſchiedenen Zeiten geſtaltet haben.

Urſprünglich ſind diejenigen, welche wir als Räthe bezeichnen würden, etwa das, was man die perſönlichen Räthe des Fürſten nennen könnte. Sie ſind im Urſprung des Königthums keine öffentlichen Organe und haben auch mit der Verwaltung nichts zu thun. Der König beruft ſie für ſich; natürlich ernennt er ſie aus den Erſten des Landes; zuſammentretend ſind ſie der „Geheime Rath" des Fürſten. Das nun ändert ſich, ſo wie ſich eine Regierung bildet und das Fürſtenthum zu verwalten beginnt. Jetzt ſcheidet ſich die Geſetzgebung von der Verwaltung; zuerſt geht die letztere, dann auch die erſtere auf das Kabinet des Landesherrn über, ſo verſchwinden die frei vom Landesherrn aus dem Volke gewählten Räthe und die Funktion derſelben geht auf die betreffenden rein amtlichen Stellen über, während der Titel bleibt und ohne Rückſicht auf eine wirkliche Thätigkeit verliehen wird. Die Epoche der Räthe im obigen Sinne der freien Verwaltung beginnt erſt da, wo neben der Verfaſſung auch eine gewiſſe Theilnahme des Volkes an der Verwaltung, namentlich aber die Nothwendigkeit von nicht mehr rein amtlichen Fachkenntniſſen erkannt wird. Hier fängt die Regierung an, neben und zum Theil in dem Organismus der Aemter ſolche, rein für die Berathung beſtimmte Rathskörper zu bilden, und dieſe ſind es, von denen es ſich hier handelt. Allein zugleich behält man den Namen und den Titel der Räthe auch für das eigentliche Amt bei und ſo entſteht allerdings eine Verwirrung, in welcher das Weſen der Sache über die Form entſcheiden muß.

Wir werden zu dem Ende den Begriff und das Recht derſelben für ſich hervorheben.

Seinem Weſen nach bedeutet der *Rath* im obigen Sinne eine Vertretung, welche als berathender Organismus *nicht* amtlicher Perſonen einem Amte *beigegeben* iſt, und daher ihre Anſicht über alle Verordnungen, welche daſſelbe erläßt, oder über die Zuſtände, welche dieſe Verordnungen nöthig machen, geſetzlich abzugeben hat. Ein „Rath" kann daher nur auf Aufforderung, oder in direkter Beziehung auf die Thätigkeit einer amtlichen Stelle funktioniren; die Räthe fügen ſich naturgemäß in den Organismus des Amts und haben die Gränze ihrer Competenz an der Competenz des letzteren. Immer aber muß der Rath, ſoll er ſeinen Charakter als Vertretung nicht verlieren, aus Perſonen beſtehen, welche nicht dem Amte gehören, dem er beigeordnet iſt; niemals kann er ſelbſt eine vollziehende Gewalt haben. Es kann

daher so viele Räthe geben, als es amtliche Stellen gibt, und sie werden in der Regel um so heilsamer wirken, je unabhängiger sie sind. Es ist ein reines Vorurtheil, in ihnen eine Begränzung der vollziehenden und verordnenden Gewalt zu sehen; im Gegentheil werden sie die Verantwortlichkeit der letzteren erleichtern und ihre einzelne positive Thätigkeit mit den praktischen Ansichten des wirklichen Lebens erfüllen. Dagegen werden solche Räthe in dem Grade überflüssiger und sogar unrichtig, in welchem es sich um die Ausführung handelt, wie z. B. bei der Sicherheitspolizei. Der Regel nach werden die Räthe unmittelbar von der Regierung ernannt. Man muß dieß Princip *entschieden als das Richtige* erkennen. Denn jede Wahl der Räthe würde, wie es natürlich ist, doch immer nur die Majorität und in den meisten Fällen die gezählte statt der gewogenen in den Rath bringen; die Regierung aber soll auch die Minorität hören, und das einzige Mittel dafür ist ihr Ernennungsrecht. Dagegen ist es zweckmäßig, eine solche Ernennung stets nur auf eine gewisse Zeit vorzunehmen. Auf diese Weise können die Räthe ein höchst wichtiges Complement des freien Organismus der Verwaltung bilden.

Allein dennoch leuchtet es ein, daß es sehr fraglich sein muß, ob in einer geordneten freien Verwaltung überhaupt noch das Institut der Räthe nothwendig ist. Und hier müssen wir allerdings auf das Bestimmteste uns *gegen* dieselben erklären. Denn in der That muß man zugeben, daß eine tüchtige Regierung derselben nicht bedarf, eine unfähige oder unentwickelte aber von ihnen nicht berathen, sondern vielmehr wirklich beherrscht wird. Sie bedarf derselben nicht nur nicht, sondern sie *soll* ihrer gar nicht als regelmäßiger Körper bedürfen. Denn die Regierung soll eben regelmäßig wissen, was sie will; kommen Fälle vor, wo sie des Rathes Einzelner oder der Fachkenntniß für ganze Gebiete der Verwaltung bedarf, so kann und soll sie in einzelnen strengen Fachfragen Gutachten einfordern, bei allgemeinen Zuständen Vernehmungen einleiten oder die Vereine und Kammern reden lassen. Weiß die Regierung aber nicht was sie will, so wird eben der Rath selbst die Regierung sein, und dann ist es besser, er sei ein verantwortlicher Beamteter, als ein unverantwortlicher Rath. Das Auftreten von solchen Rathskörpern im Organismus eines Staats ist daher niemals als etwas Gutes zu bezeichnen. Denn entweder sind dieselben eine unklare Bildung eines *Amtes*, und das ist der Charakter der englischen Boards und zum Theil der Committees, oder aber man gebraucht sie, um die eigentliche Selbstverwaltung zu ersetzen und zu verdrängen, wie in Frankreich, dessen Selbstverwaltung in das System der Conseils aufgegangen ist, wie wir unten sehen werden. Im ersteren Falle nehmen

ſie als Räthe einen Theil der vollziehenden Gewalt in ſich auf, wie in England, ohne jedoch an der Verantwortlichkeit Theil zu nehmen, weil ſie in ihren einzelnen Mitgliedern noch immer nur „Räthe“ und keine Beamtete ſind; im zweiten verliert der wirkliche Selbſtverwaltungskörper, Landſchaft und Gemeinde, durch ſie ihre Selbſtbeſtimmung, die Vollziehung bleibt in der Hand des Amtes und die Selbſtverwaltung wird ein bloßer Name, wie in Frankreich. In Deutſchland, wo man klarer iſt als in England und ehrlicher als in Frankreich, iſt daher auch faſt das ganze Gebiet der „Räthe“ verſchwunden und wird hoffentlich nicht wiederkehren; da wo Namen und Stellung noch vorkommen, ſind ſie in der That Fachmänner, die als Beamtete fungiren.

Dennoch iſt es von Intereſſe, dieſe Erſcheinung, welche den Uebergang vom Amt zur freien Verwaltung bildet, in ihren noch beſtehenden Grundformen zu betrachten, da auch hier die Individualität der großen Völker uns ſchlagend entgegen tritt.

Es liegt zunächſt auf der Hand, daß ſich das Inſtitut der Räthe in England weder je recht ausbilden, noch auch erhalten konnte. Die Verwaltung lag von jeher in der Hand der Selbſtverwaltungskörper, die Geſetzgebung in der Hand des Parlaments. Beiden gegenüber ſtand das Königthum mit einer zwar wechſelnden, aber niemals beide ganz überragenden Gewalt. Räthe konnte es daher nie für die Regierung, ſondern nur für die perſönliche Thätigkeit des Fürſten geben. Daß der König ſich perſönlich mit den bedeutendſten Männern des Landes umgab, war natürlich; aber eben ſo natürlich war es, daß dieſe Räthe in dem Grade unbedeutender wurden, je kräftiger ſich die Herrſchaft des Parlaments entwickelte. Doch hielt man in England an dem Namen feſt; und ſo entſtand der Council of the king, anfänglich aus den perſönlichen Räthen des Königs beſtehend, dann bloß aus den Häuptern der Regierung gebildet, dem Miniſterrathe des Continents entſprechend. Wir haben das Verhältniß deſſelben bereits in Bd. I dargeſtellt. In der That aber ſind die Boards (ſ. unten) aus Räthen gebildete Körper, welche zugleich den Charakter von amtlichen Organen haben; Rathstitel gibt es in England nicht.

Weſentlich anders iſt das Verhältniß in Frankreich. Es iſt nothwendig, ſich ein klares Bild von dem Syſtem der Räthe in Frankreich zu bilden, da daſſelbe aufs Tiefſte ſowohl in die Regierung als in die freie Verwaltung eingreift. Frankreich iſt das Land, in welchem der große Verſuch vorliegt, die Selbſtverwaltung, ihr Syſtem und ihr Recht in die enge Form der Räthe zu kleiden. Die Räthe, Conseils, erſcheinen in Frankreich daher auf allen Punkten, und auf allen Punkten, gleichviel ob ſie wirkliche Räthe, amtliche Körper, oder Organe der Selbſtverwaltung ſind, haben ſie dieſelbe Stellung, ſie geben Rath, und in ihren höchſten Formen haben ſie das Recht zu beſchließen, aber niemals haben ſie das Recht der Execution. Das nun liegt allerdings in der Natur der Räthe; allein gerade indem man die Selbſtverwaltungs-

körper zu bloßen Rathskörpern, Conseils, gemacht hat, hat man die Selbstverwaltung und namentlich das Gemeindewesen durchaus vernichtet; denn vermöge der Conseils entbehrt die Selbstverwaltung desjenigen Rechts, das ihr Wesen ausmacht, des Rechts der Verordnung und des Zwangs, damit der Verantwortlichkeit und damit überhaupt der administrativen Selbständigkeit. Indem man den Gemeinden die Räthe gelassen und den eigenen Bürgermeister genommen, sind sie aus wahren Selbstverwaltungskörpern zu bloßen Verwaltungskörpern geworden, wie sich das unten zeigen wird.

Wenn man daher von dem System der Conseils in Frankreich reden will, so muß man sich zuerst über das allgemeine Wesen derselben, wie es im Geiste der französischen Organisation liegt, einig sein.

Ein Conseil in Frankreich ist jedes Organ der Verwaltung, das keine vollziehende Gewalt hat und dessen vollziehendes Haupt daher ein Beamteter ist.

Das System der Conseils erscheint daher auf jedem Punkte der ganzen Verwaltung; jeder höchste Verwaltungskörper hat Charakter und Natur eines Conseils; der Unterschied von Deutschland besteht darin, daß einerseits die höchsten administrativen Organe stets als Conseils gebildet sind und daß andererseits dasselbe System auch die Selbstverwaltungskörper vertritt.

Wir können daher zunächst das System der Conseils für den Krieg unterscheiden.

Die Conseils, welche der militärischen Verwaltung angehören, dürften wohl als rein amtliche Räthe bezeichnet werden; wir glauben sie hier übergehen zu können. Es sind die Conseils des guerre (Kriegsgericht), dann die Conseils d'amirauté (seit 1824) und Conseils des travaux (seit 1831 für die Flottenlieferungen), sowie das Conseil d'administration für die Militärlieferungen. Es ist zweitens bekannt, daß alle Gerichte — dem deutschen System entsprechend — als Conseils organisirt sind. Dahin gehören auch die Conseils des Prud'hommes, das bekannte Organ für die Streitigkeiten zwischen Herren und Arbeitern, neugeordnet seit dem Gesetz vom 14. Mai 1851. Ihre eigentliche Bedeutung aber empfangen die Conseils erst in der innern Verwaltung. Und hier müssen zwei große Systeme unterschieden werden.

Das erste dieser Systeme umfaßt das, was wir die eigentlichen Räthe nennen würden, berathende, von der Regierung berufene Körper an der Seite der selbständigen vollziehenden Regierungsorgane. Sie erscheinen auf den meisten Punkten der inneren Verwaltung. Die wesentlichsten derselben sind folgende.

Das *Conseil impérial de l'instruction publique*, welches an die Stelle des alten *Conseil de l'université* als Unterrichtsrath getreten ist und seine Organisation durch das Gesetz vom 15. März 1850 empfangen hat; das Dekret vom 5. December 1850 hat seine Competenz noch genauer bestimmt. Dasselbe ist die Spitze der das Unterrichtswesen berathenden Körper, die freilich keine Exekutive haben. Unter demselben stehen die Conseils départementaux de l'instruction publique, die dem Préfet als exekutiver Behörde untergeordnet sind, wie das Conseil impérial dem Minister. Sie sind an die Stelle der alten Conseils académiques getreten, die doch noch eine gewisse Selbständigkeit hatten. Organisirt durch Gesetz vom 15. März 1850.

Das Conseil d'hygiène publique, der Reichsgesundheitsrath, statt des alten Conseil de salubrité, von Napoleon I. 1802 eingesetzt, reorganisirt durch Dekret vom 15. December 1851. Die örtliche Gestalt dieser Räthe sind Conseils sanitaires, die in den départements neben Préfet und Sousprefet funktioniren, theils aus Behörden, theils aus Aerzten bestehend.

Conseil général des mines seit an II aus der Agence des mines entstanden, seit 30. Vendemiaire an IV unter dem obigen Namen, Organisation durch Dekret vom 18. November 1810.

Conseil général des ponts et chaussées seit Dekret vom 7. Fructidor an XII. (Art. 15.)

Conseil des haras als permanente Commission neben dem Ministère de l'agriculture für die Pferdezucht, Décr. org. 7 juin 1852.

Conseil des bâtiments civils seit 1791 eingeführt, manchem Wechsel in seiner Organisation unterworfen, und in zwei Theile getheilt für geistliche und weltliche Bauten; letzte definitive Organisation seit 1838; seit 1852 ist es für weltliche Bauten dem Ministère d'État, für geistliche dem Ministère des cultes zugetheilt.

Die Berathung der volkswirthschaftlichen Interessen war früher vertreten durch die Conseils généraux du commerce et des manufactures, die in ihrem Ursprung bis zur Zeit Colberts zurückgehen, örtliche Handelsräthe, die erste Form der Handelskammern. Man hat sie, obwohl sie wenig benützt werden, doch bestehen lassen; sie sind neu organisirt durch Ordonnanz vom 29. April 1831 und durch die Dekrete vom 1. Februar 1850 und 9. April 1851, bis man sie in dem Conseil supérieur du commerce centralisirte.

Dieser Conseil supérieur du commerce, organisirt durch Ordonnanz vom 20. April 1831, bildete die Spitze der Chambres de commerce (s. unten). Neben ihnen mangelte eine gleichartige Vertretung der Landwirthschaft. Als diese durch die Chambres d'agriculture ihre Vertretung empfing, wurde ein Centralrath als Chambre supérieure du commerce, de l'agriculture et de l'industrie durch Dekret vom 2. Februar 1853 errichtet, welche an der Seite des Ministeriums steht.

Das sind die eigentlich amtlichen Rathskörper. Das zweite große System der Räthe ist nun dasjenige, welches die Selbstverwaltung vertritt, und von welchem wir unten reden werden. Das sind die Conseils généraux, die Conseils de préfecture und die Conseils municipaux, neben denen noch die Conseils de fabrique (etwa die Kirchenvertreter oder Kirchenväter) zu erwähnen sind. Nicht daß diese Conseils vorhanden sind, sondern daß sie eben so wie die amtlichen Verwaltungskörper jeder selbständigen Exekutive entbehren, und daher nur die Form der Selbstverwaltung enthalten, ist die innere Unfreiheit Frankreichs.

So ist die Organisation Frankreichs nicht bloß in der Selbstverwaltung, sondern in seiner ganzen Construktion auf dem Princip der Scheidung der Berathung von der Vollziehung gebaut, und man ist so weit gediehen, daß Laferrière, Dr. publ. et admin. P. II. Dr. admin. II. Ch. 1, sagen kann: le *principe constitutionnel* de l'administration est posé par la *division naturelle*

entre l'action et la délibération. Es ist über diese Verwirrung der Begriffe — wenn es nichts Schlimmeres ist — nichts weiter hinzuzufügen.

Was nun zum Schluß das System der „Räthe" in Deutschland betrifft, so muß man daher wohl drei Classen scheiden. Die erste Classe ist die Gesammtheit aller bloßen Titularräthe, deren Legion dem System der Würden angehört. Die zweite Classe ist die der Beamteten, welche den Titel von Räthen führen, und die im Organismus der Regierung ihren Platz zu suchen haben. Die dritte Classe sind die eigentlichen Räthe, die aber nur selten vorkommen, weil eben die verwaltenden Behörden wenigstens dem Princip nach selbst Fachmänner sein sollen. Sie erscheinen daher auch nur als Specialitäten, und ihre Stellung muß für jeden einzelnen Fall aufgesucht und nachgewiesen werden. Allenthalben aber, wo sie vorkommen, haben sie beständige Neigung zu eigentlichen Beamteten zu werden. Im Allgemeinen ist das ganze Institut für Deutschland ohne große Bedeutung; wir glauben nicht, daß es allgemeines Interesse finden wird, darauf einzugehen. (Vergleiche namentlich über die „Räthe" in Preußen und ihre allmählige Umgestaltung in Beamtete Rönne Staatsrecht II. 252, und über die Landräthe speciell II. 410. Landräthe in Bayern, Gesetz vom 15. August 1828 und Klüber S. 436.)

3) Die Kammern. Handels- und Gewerbekammern.

Während wir nun bei den Räthen die Vertretung der Fachbildung in einzelnen Angelegenheiten der Regierung auftreten sehen, erscheinen die Kammern als ein wesentlich anderes Organ, das, obwohl es nur einen engen Kreis von Verhältnissen ausfüllt, dennoch hier seinen Platz finden muß.

Die Kammern entstehen nämlich da, wo ein großes gemeinsames Interesse selbst wieder eine solche Verschiedenheit von Zuständen und Interessen umfaßt, daß es der Regierung unthunlich erscheint, ohne ein Zusammenfassen derselben in einen organischen, als Einheit wirkenden Körper ein brauchbares Urtheil über Verhältnisse und Forderungen zu bekommen, welche sie ihren Maßregeln zum Grunde legen kann. Indem dieselben auf diese Weise wesentlich auf der Verschiedenheit der Sonderinteressen innerhalb eines Gesammtinteresses beruhen, so kann sie auch nur da erscheinen, wo eben ein solcher Gegensatz zur Erscheinung gelangt. Und das ist nun vor allen Dingen der Fall in Handel und Gewerbe; in ähnlichem, wenn gleich untergeordnetem Maße in der Landwirthschaft. Die Organe nun, welche diese Interessen vertreten und zur Aufgabe haben, ein gemeinsames Urtheil, beziehungsweise einen gemeinsamen Rath für die Thätigkeit der Regierung in diesen Fällen zu geben, nennen wir im Unterschied von den Räthen die Kammern.

Das Princip für die Kammern ist daher auch nur das, daß sie ohne eine selbständige vollziehende Gewalt ein selbständiges berathendes

Organ ſind. Sie bilden eben deßhalb auch kein Organ der Geſetzgebung, ſondern gehören nur der Regierung an. Sie haben daher auch mit den Grundſätzen der volkswirthſchaftlichen Geſetzgebung nichts zu thun; ihre Funktion beginnt erſt da, wo es ſich um die praktiſche Durchführung dieſer Geſetze durch die Regierung handelt. Sie haben daher auch im ſtrengen Sinne des Wortes nichts zu verwalten. Dennoch ſind ſie Verwaltungskörper, indem ſie ihre Thätigkeiten ſelbſtändig ausüben. Und die Beſtimmungen, nach welchen ſie dieß thun, bilden das Recht der Kammern.

Dieß Recht nun enthält allerdings die großen Elemente des Rechts aller Verwaltungskörper. Die Kammern haben eine perſönliche Vertretung, die Elemente einer Verfaſſung und Verwaltung; aber da ſie keine poſitive Funktion haben, ſo kommen dieſelben nur in ſehr unklarer Weiſe zur Erſcheinung. Sie haben einen anerkannten Vorſtand, ſie werden durch die Wahl gebildet; ihr Verwaltungsrecht beſchränkt ſich jedoch auf die Verwaltung ihrer Einnahmen für ihre Zwecke, und ihr öffentliches Recht beſteht meiſt nur in dem Grundſatz, daß ſie eben gehört werden müſſen. Es gibt daher hier noch keine Autonomie und Oberaufſicht, weil ſie weder ein Verordnungs- noch ein Zwangsrecht beſitzen. Wenn ihnen in einigen Staaten ein Schiedsrichteramt zugewieſen iſt, ſo iſt das eigentlich für dieſelben ein ganz fremdes Element. Sie ſind daher nichts anderes, als die Conseils Frankreichs, nur ſelbſtändig organiſirt und nicht einem beſtimmten Amte zugetheilt; es iſt die erſte, in Aufgabe und Organismus unfertigſte Form der Selbſtverwaltungskörper.

Mit Recht hat man daher auch gefragt, ob ſolche Kammern überhaupt einem wirklichen Bedürfniß entſprechen, namentlich ob ſie nicht vollſtändig durch das Vereinsweſen erſetzt werden können und ſollen. Betrachtet man die Sache an ſich, ſo muß man dieſe Frage bejahen; denn was eine tüchtige Regierung durch öffentliche Vernehmungen, oder die Selbſtthätigkeit des Volkes durch ſeine Vereine nicht mehr zu erzielen vermag, das wird auch durch ſolche Kammern nicht erzielt werden; und umgekehrt, was eine Kammer leiſten kann, das wird auch Vernehmung, Gutachten und Verein leiſten. Sie ſind daher ihrem Weſen nach mehr hiſtoriſche Organe, durch die Entwicklung der Zeit herbeigeführt, als weſentliche Elemente der Selbſtverwaltung. In der Theorie bilden ſie daher den Uebergang zur eigentlichen Selbſtverwaltung; in der Praxis den Uebergang zur Volksvertretung.

Iſt nun ein Volk fähig, Vereine zu bilden, welche das Geſammtintereſſe aller ſolcher Sonderintereſſen vertreten, ſo bedarf es einer Kammer nicht; wo nicht, ſo iſt eine gut organiſirte Kammer allerdings ein Bedürfniß. Dieſer Standpunkt iſt der einzig richtige; der

bisherige hat jenen Grundſatz nur für Handel und Induſtrie ins Auge gefaßt; ein ſicheres Urtheil wird ſich erſt bilden, wenn man das gegebene Princip auf das ganze Volksleben anwendet.

In England gibt es keine Handelskammern in continentalem Sinn des Worts; England geht von dem Princip aus, daß ſich die Intereſſen ohne Zuthun der Regierung auf dem Wege der Vereine und der Verſammlungen ſelbſt zur Geltung bringen ſollen. Das was dieſelben dort vertritt, ſind einfach Vereine der Kaufleute und Induſtriellen, Associations, die allerdings wieder mit einander in Verbindung ſtehen, aber in keiner Beziehung einen öffentlichen Charakter haben. Die eigentliche Heimath derſelben iſt Frankreich, das in ſeinem ganzen Organismus von jeher bereit war, Rath zu hören, aber nie bereit zu der Verpflichtung, ihn auch zu befolgen. Die Chambres de commerce entſtanden aus Handelsvereinen und Corporationen, wurden bereits 1650 organiſirt und für die einzelnen Provinzen eingeführt. Sie waren damals eben ſo ſehr eine ſtändiſche Vertretung des gewerblichen Kapitals als ein Berathungskörper für die Regierung. Das erſte Element ließ ſie 1789 in der allgemeinen Volksvertretung verſchwinden; das zweite rief ſie wieder ins Leben, und das Arrêt vom 3. Nivoſe 1803 ſtellte ſie für das ganze Reich mit eigener Organiſation her. Doch war man ſich über ihre eigentliche Bedeutung nicht recht klar; denn neben ihnen wurden in den großen Fabrikſtädten auch die Chambres consultatives des arts et manufactures (Geſetz vom 22. Germinal an XI) errichtet, und in dem Code de commerce (art. 618. 619) als Schieds- und Handelsgerichte (tribunaux de commerce, gewählt aus den „commerçants notables, et principalement des chefs des maisons les plus anciennes et les plus recommendables par la qualité, l'esprit d'ordre et d'économie“) aufgenommen. Neue Organiſation derſelben 1848 und 1852 (vergleiche Block, Dict. v. chambres). Bis zur neueſten Zeit ſtanden auf dieſe Weiſe die franzöſiſchen Chambres in ihrer Doppelgeſtalt als berathende und richtende Vertretungskörper für Handel und Induſtrie allein da. Seit 1852 ſind daneben nun auch die Chambres consultatives d'agriculture errichtet (Dekret vom 25. März 1852), die aber rein berathende Funktion ohne richterliche Thätigkeit haben. Es iſt nicht ganz leicht, ſich klar das Verhältniß zwiſchen dieſen Chambres und den Conseils für Handel und Induſtrie zu vergegenwärtigen; jedenfalls ſieht man von beiden nicht viel Wirkſamkeit.

Die deutſchen Handelskammern ſind durchaus Nachbildungen der franzöſiſchen; jedoch ſind ſie allerdings faſt ausnahmslos freier aufgefaßt, indem ihre Wahl aus der Geſammtheit aller ſelbſtändigen Unternehmer hervorgeht und ihnen zugleich meiſtens das ausdrückliche Recht beigelegt iſt, gehört zu werden, wo es ſich um ihre Intereſſen handelt. Zugleich hat man beide Arten der franzöſiſchen Chambres in Einem Körper vereinigt, indem man die Handelskammern zu Schiedsgerichten machte; davon ſelbſtändig geſchieden ſind allerdings wieder die Handelsgerichte, die jedoch nicht hierher gehören. Sie wirken viel Gutes, mehr dadurch, daß ſie ein gemeinſames Bewußtſein erzeugen über die gemeinſamen Intereſſen, als durch das was ſie unmittelbar leiſten. Die Frage,

ob es nicht beſſer ſei, ſtatt der vorgeſchriebenen Handelskammern viel mehr Vereine zu gründen, iſt noch an dieſelben nicht recht herangetreten, während doch für die Landwirthſchaft die Vereine mindeſtens eben ſo viel leiſten. Die Zeit wird kommen, wo ſie der freien und ſelbſtändigen Form der letztern ſich eben ſo wenig werden verwehren können, als die Genoſſenſchaften, welche gleichfalls zu freien Vereinen übergehen. — Was die einzelnen deutſchen Staaten betrifft, ſo ſind die Handelskammern ziemlich nach einem Muſter eingerichtet. Sie haben jedoch hier eine etwas andere Bedeutung. Bis zur letzten großen Bewegung von 1848 nämlich iſt die Funktion dieſer Kammern durch die alten Rechte des Zunftweſens vertreten worden. Man muß die deutſchen Handelskammern daher als die Form betrachten, in welcher die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft in das gewerbliche Leben eintritt und die Stelle der alten ſtändiſchen Organiſation einnimmt, welche eben in den Zünften und Innungen gegeben iſt. Sie ſind die Vertretungen der Gewerbefreiheit, mit und aus derſelben entſtanden, gehören daher auch faſt ausſchließlich den letzten beiden Jahrzehnten an, und haben eben deßhalb auch im Weſentlichen dieſelbe Grundlage: ſie beruhen auf der Wahl der Handel- und Gewerbetreibenden, wählen ſelbſt ihr Haupt, funktioniren als Rathskörper ohne irgend eine vollziehende Gewalt, haben jedoch ſehr häufig einzelne adminiſtrative Funktionen, namentlich im Gebiete der gewerblichen Rechtspflege, Oberaufſicht und ſelbſt zum Theil Ernennung von Handelsorganen, Maklern u. ſ. w. Es verſteht ſich von ſelbſt, daß ſie an Bedeutung in dem Grade abnahmen, in welchem die eigentliche Selbſtverwaltung und die Volksvertretung an Einfluß zunehmen. Vergleiche über die ganze Inſtitution Brachelli, Staaten Europa's S. 302 und namentlich 306; hier iſt nur hinzuzufügen, daß die öſterreichiſchen Handels- und Gewerbekammern durch Geſetz vom 29. Juni 1868, die ungariſchen durch Geſetzartikel VI. vom Jahr 1868 neu organiſirt ſind, ohne zugleich ihren Charakter im Weſentlichen geändert zu haben; eben ſo haben die bayeriſchen ihre neue Organiſation durch K. Verordnung vom 20. December 1868 empfangen. Mit Recht hebt ſchon Brachelli hervor, daß die ganze Inſtitution ſich faſt unmittelbar an die neue Geſetzgebung über die Gewerbefreiheit in den deutſchen Staaten anſchließt und vielfach ſogar einen untergeordneten Theil derſelben bildet.

II.

Die (eigentliche) Selbſtverwaltung.

1. Begriff und Weſen deſſelben im Allgemeinen.

Es iſt nun wohl kein Zweifel, daß wir erſt mit derjenigen Form, welche wir im Unterſchied von Vertretungen und Vereinsweſen die eigentliche Selbſtverwaltung nennen, vor demjenigen ſtehen, was man unter „Selbſtverwaltung" überhaupt verſteht.

Allerdings hat man nun, namentlich in Deutſchland, den Begriff der Selbſtverwaltung meiſtens mit dem Begriffe der freien Verwaltung überhaupt verwechſelt, und iſt, da man über das Vereinsweſen und

ſeine öffentlich rechtliche Bedeutung zu keinem Abſchluß gedieh, wohl zu der Vorſtellung gekommen, als ſei das, wonach man als Freiheit der Verwaltung ſtrebt, mit dem erſchöpft, was man ſich unter Selbſtverwaltung denkt. Das iſt nun falſch, und wir glauben auf dieſen Punkt nicht noch einmal zurückkommen zu ſollen. Doch fordert die klare Beſtimmung von Begriff und Weſen der Selbſtverwaltung, daß wir die Unterſchiede möglichſt einfach und klar beſtimmen.

Während nämlich in den Vertretungen die Theilnahme des Volkes an den Funktionen der vollziehenden Gewalt darin beſteht, daß die Intereſſen und Thatſachen der Regierung dargelegt und vor derſelben zur Geltung gebracht werden, und während anderſeits im Vereinsweſen ſtets nur Ein beſtimmter öffentlicher Zweck durch die Vereinten verfolgt wird, entſteht die Selbſtverwaltung, indem die örtlich begränzte aber ſachlich unbegränzte Gemeinſchaft, die durch den Grundbeſitz und ſeine Intereſſen und Verhältniſſe gegeben wird, ſich zur vollziehenden Gewalt für dieſe örtlich begränzten Aufgaben des Staats organiſirt. Das Objekt der Selbſtverwaltung iſt daher kein einzelnes Intereſſe und keine einzelne Aufgabe des Staats, ſondern es iſt die Geſammtheit aller Staatsaufgaben, ſo weit dieſelbe überhaupt einer örtlichen Begränzung fähig iſt. Der Inhalt der Selbſtverwaltung iſt ferner nicht etwa bloß ein berathendes Organ, ſondern vielmehr ein ſelbſtändiger, vollziehender Organismus. In der Selbſtverwaltung gelangen demnach die Momente, die wir als den Inhalt der freien Verwaltungskörper bezeichnet haben, zur vollen Erſcheinung; die Selbſtverwaltung iſt eine juriſtiſche Perſönlichkeit, ſie hat eine Verfaſſung und Verwaltung und in beiden einerſeits die Autonomie, andererſeits die Oberaufſicht; das Recht der Organe der erſteren iſt das örtliche Verordnungs- und Zwangsrecht, und in der Ausübung dieſer Rechte erſcheint die Selbſtverwaltung als der eigentliche Träger der freien Verwaltung überhaupt. Zugleich iſt die Selbſtverwaltung, als durch den örtlichen Beſitz und ſeine Intereſſen gegeben, nicht abhängig in Entſtehen und Exiſtenz weder von dem Willen der Einzelnen noch der Regierung; und endlich iſt ſie, wie der Begriff der Oertlichkeit an ſich, allgemein für den ganzen Staat. Die Selbſtverwaltung iſt daher die erſte, wir möchten ſagen die natürliche Grundform der freien Verwaltung überhaupt; ſo lange ſie noch anerkannt iſt und wirkt, gibt es eine freie Verwaltung im Staate; wo ſie verſchwindet, verſchwindet überhaupt das Element der Freiheit in der Verwaltung; wo ſie blüht, iſt die letztere geſichert. Sie iſt daher in gewiſſer Richtung auch viel wichtiger als das Vereinsweſen. Denn indem ſie auf der Oertlichkeit beruht, umfaßt ſie mit ihrem Organismus, ihrer Geltung, ihrer Thätigkeit,

ihren Principien und Folgen das ganze Leben des Staats; sie ist es, welche zuletzt alle Individuen des letzteren in sich begreift; bei ihr hängt die Theilnahme an der freien Verwaltung nicht mehr ab von dem Willen des Einzelnen, sondern durch sie wird die Selbstverwaltung ein Grundgesetz des Staats und deßhalb auch in die gesetzliche Verfassung desselben aufgenommen. So wird die Selbstverwaltung in ihrer Entwicklung der Maßstab für das Bewußtsein der Freiheit eines Volkes überhaupt, und mit Recht beurtheilen wir daher auch die letztere mehr nach der Entwicklung der Selbstverwaltung als nach irgend etwas anderem. Denn je weiter die Entwicklung des Volkslebens geht, um so klarer wird es, daß die Verfassung mit all ihren Formen nicht genügt, sondern daß wir die Vollendung erst da zu suchen haben, wo auch die Verwaltung durch dieselben Grundsätze der Selbstbestimmung geleitet wird, wie die Verfassung. Die Selbstverwaltung aber ist es, welche bestimmt und fähig ist, das Princip, welches in der freien Gesetzgebung lebendig ist, auch in die Verwaltung hinüber zu leiten. Es ist daher die Wechselwirkung zwischen beiden die Grundlage eines gedeihlichen Fortschrittes; es liegt in der höheren Natur der Sache, daß, wo diese Wechselwirkung fehlt, die Harmonie des inneren Lebens des Staates mangelt; es tritt ein Mißverhältniß zwischen den Faktoren ein, und dieß äußert sich wesentlich dadurch, daß zunächst das Volk gegen seine Verfassung gleichgültig wird, weil es bald genug erkennt, daß sie allein zwar gegen das Unrecht, aber nicht gegen das Ungeschick der Regierung zu schützen vermag; die Grundsätze der Verantwortlichkeit, des Klag- und Beschwerderechts vermögen die Harmonie zwischen der Selbstbestimmung des Volkes und dem Willen und der Thätigkeit seiner Regierung, zwischen Gesetz und Verordnung zwar im Großen und Ganzen, nicht aber im Einzelnen zu schützen, und jedes Volk wird es zuletzt müde, die Freiheit nur im Ganzen und nicht im Einzelnen zu besitzen. Daher denn die zweite Erscheinung, daß die Volksbewegungen in dem Grade gefährlicher werden, in welchem die freie Selbstverwaltung unentwickelter ist. Denn in jedem Selbstverwaltungskörper ist eben ein selbständiges Organ der vollziehenden Gewalt vorhanden und lebendig, und dieß Organ, indem es einem solchen Körper angehört, tritt daher selbstthätig der Bewegung der Völker örtlich entgegen; bevor dieselbe noch die höchsten Organismen des Staatslebens erreicht, ist sie dadurch besänftigt und gebrochen. Vor allem aber erzeugt die Selbstverwaltung das Gefühl der individuellen Verantwortlichkeit für das, was innerhalb des Körpers selbst geschieht, und spornt damit jeden an, für seinen Theil Unrecht zu vermeiden und sich als Einzelner den Störungen des öffentlichen Lebens entgegen zu stellen. So wird die Selbstverwaltung nicht bloß

eine thatsächliche Ordnung der inneren Thätigkeit des Staats, die ihrerseits auch praktisch große Vorzüge hat, sondern zugleich ein mächtiger ethischer Faktor sowohl der Entwicklung als der Erhaltung, so daß es schwer zu sagen ist, ob es gefährlicher sei, die Freiheit der Selbstverwaltung zu beschränken oder die bestehende zu unterdrücken. Und dieß nun sind zugleich die großen Elemente, aus denen das Rechtssystem der Selbstverwaltung hervorgeht.

Begriff und System der Selbstverwaltungskörper.

Auf Grundlage der obigen allgemeinen Darstellung sagen wir nämlich, daß diejenigen Körper der freien Verwaltung, deren Einheit durch die örtliche Einheit des Grundbesitzes und der an ihn sich schließenden Gesammtheit von Interessen gegeben, und daher objektiv vorhanden und durch sein materielles Substrat eine dauernde ist, Selbstverwaltungskörper seien. Die Verschiedenheit, die durch die Natur dieses örtlichen Substrates jener Einheit unter diesen Körpern selbst entsteht, erzeugt dann das System der Selbstverwaltungskörper.

Um nun aber zu diesem Gebiete zu gelangen, müssen wir vorher noch einmal auf dasjenige zurückkommen, was wir die Selbstverwaltungskörper und ihr System genannt haben.

Wir müssen es dabei noch einmal als einen entschiedenen Mangel bezeichnen, wenn man die Selbstverwaltung als einen einfachen Begriff bezeichnet und demgemäß dem Rechte der Selbstverwaltung das Recht einer einzelnen, wenn auch der Hauptform derselben, zum Grunde legt. Man wird sogleich erkennen, daß wir hier von dem englischen Begriff des Selfgovernment reden, der in der That nur mit der Gemeinde zu thun hat, abgesehen davon, daß diese englische Auffassung unfähig ist, den wesentlichen Unterschied der Ortsgemeinde und der Verwaltungsgemeinde klar zu machen, der doch eine der großen Grundlagen des ganzen Rechtssystems der Selbstverwaltung schon jetzt bildet und künftig noch mehr bilden wird. Wir müssen im Gegentheil als Basis für die nachfolgende Darstellung noch einmal die Elemente des Systems der Selbstverwaltungskörper wiederholen.

Die (eigentliche) Selbstverwaltung hat nämlich, wie schon früher bemerkt, drei Grundformen für ihre Körper. Diese sind die Landschaft, die Gemeinde und die Corporation. Jede dieser Formen hat, wie sich später ergeben wird, eine von der anderen so verschiedene Grundlage und daher auch ein in Inhalt und Umfang so verschiedenes Recht, daß es geradezu unmöglich ist, sie mit einander vollständig in Eins zu verschmelzen. Dennoch haben sie gleichzeitig die

weſentlichen Elemente des Lebens und Rechts mit einander wieder gemein; es ſcheint überflüſſig, dieß noch einmal ſpeciell hervorzuheben. Mit dieſem Gemeinſamen unterſcheiden ſie ſich von den Vertretungen und dem Vereinsweſen; in ihm ſind ſie ein Ganzes, während ſie unter ſich wieder ganz ſelbſtändige Erſcheinungen und Rechtskörper bilden.

Will man daher zunächſt ein richtiges und vollſtändiges Bild der Selbſtverwaltung haben, ſo wird man auch hier die Behandlung des Rechts derſelben in zwei Theile theilen müſſen. Man muß *zuerſt* das gemeinſame Recht aller dahin gehörigen Körper als den *allgemeinen Theil* des Selbſtverwaltungsrechts darſtellen und dann erſt kann man von den drei erwähnten großen einzelnen Abtheilungen oder Arten und ihrem Rechte als dem *beſonderen* Theile reden. Dieſe Unterſcheidung entſpricht aber nicht bloß dem thatſächlichen Verhältniß, ſondern ſie hat noch eine zweite weſentliche Bedeutung. Die Rechtsbildung der Selbſtverwaltung befindet ſich offenbar in einer für die letztere entſcheidenden Uebergangsepoche, in der Epoche, in welcher aus dem hiſtoriſchen Recht derſelben ein geſetzmäßiges werden will. Dieſer Uebergang iſt aus Gründen, welche in der Natur jener Körper ſelber liegen, ein ſehr verſchiedener für jede Art derſelben. Der Sinn dieſer Bemerkung wird ſogleich klar werden. Iſt das aber der Fall, ſo muß nun auch die Geſetzgebung einen für alle Formen gemeinſamen Standpunkt gewinnen, um ein gleichartiges Princip in der Verſchiedenheit des Einzelnen feſthalten zu können. Wir müſſen daher jene Unterſcheidung des allgemeinen und beſonderen Theiles feſthalten, auf die Gefahr hin, hier dem Vorwurfe des Formalismus zu begegnen. Es iſt *nicht* thunlich, das Gemeinſame in das Beſondere hier zuſammenzuwerfen.

2. Das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltung und ſeine allgemeine Entwicklung bis zur Gegenwart.

a) Die Elemente dieſes Rechtsſyſtems an ſich und der Ausgangspunkt der poſitiven Rechtsbildung.

Das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltungskörper iſt nun zunächſt ein ſehr einfaches; das allgemeine Princip deſſelben läßt ſich auf Grundlage des Begriffes und Rechts der freien Verwaltung formell ohne Schwierigkeit beſtimmen.

Offenbar iſt nämlich die Baſis des Rechts der Selbſtverwaltung das Recht der *freien Verwaltungskörper überhaupt*. Jeder Selbſtverwaltungskörper iſt zuerſt eine perſönliche Einheit, oder eine juriſtiſche Perſönlichkeit; jeder derſelben hat eine, vermöge ſeiner Verfaſſung und Verwaltungsorgane ausgeübte Autonomie, und jeder ſteht

mit dieſer ſeiner Autonomie unter der Oberaufſicht und der oberaufſehenden Gewalt der Regierung und der öffentlichen Verantwortlichkeit. Das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltung iſt daher, in formaler Definition, nichts anderes als die Anwendung der Begriffe und Grundſätze des freien Verwaltungsrechts auf die Selbſtverwaltung in dem obigen ſpeciellen Sinne.

Aus dieſem formalen und allgemeinen Begriffe entſteht nun der eigentliche Inhalt des Syſtems des Selbſtverwaltungsrechts dadurch, daß jenes allgemeine Recht der freien Verwaltungskörper durch die Natur der Selbſtverwaltungskörper weſentlich modificirt und geſtaltet wird. Es iſt, glauben wir, von höchſter Bedeutung, auf dieſem Punkte auf eine etwas tiefere Begründung des Sinnes dieſer Beſtimmung eingehen zu dürfen.

Die Selbſtverwaltung ſchließt ſich nämlich, wie geſagt, an den örtlichen Grundbeſitz, und übernimmt auf Grundlage der Wahl ihrer Organe die Verwaltung der Intereſſen, die zunächſt mit jenem Beſitze verknüpft ſind. Nun aber iſt der Grundbeſitz ſelbſt die Grundlage des Geſetzes überhaupt, und umſchließt in räumlicher Ausdehnung die Geſammtheit aller Formen des Beſitzes, die innerhalb jener Gränzen entſtehen. Es folgt, daß die Selbſtverwaltung, allerdings urſprünglich nur eine Geſtalt des Grundbeſitzes und jener Einheit, alsbald auch zur Verwaltung aller andern innerhalb jener Gränzen ſich ausbildenden Formen des Beſitzes und ſeines Intereſſes wird. Die Selbſtverwaltungskörper, anfänglich allerdings bei Einem Intereſſe und Einem Zwecke beginnend, entfalten ſich allmählig zu einer Einheit aller Zwecke; ſie bleiben nicht wie der Verein, bei dem Einen Zwecke ſtehen, den ſie im Anfange hatten, ſondern ſie bilden ein ganzes Syſtem von Zwecken, die ſich allmählig auch rechtlich zu einem Syſtem ihrer Aufgaben geſtalten, und damit für ſie ein ganzes Verwaltungsſyſtem bilden. Nun aber zeigt die Wiſſenſchaft der Geſellſchaft, daß dieſer Beſitz in Form und Maß nicht bloß bei dem wirthſchaftlichen Leben ſtehen bleibt, ſondern daß er durch die in ihm liegende Gewalt auch das poſitive Recht bildet. Jeder Selbſtverwaltungskörper wird daher zugleich ein Körper der Rechtsbildung; alles Recht iſt urſprünglich vermöge des obigen Geſetzes ein örtliches Recht. Dieſes Recht aber ſchließt ſich hier wie immer, und vermöge der örtlichen Nähe ſeiner Elemente hier in hervorragendſter Weiſe zunächſt an die Intereſſen, die der Beſitz hat. Das Streben, die Intereſſen des Beſitzes zu vertreten, verbunden mit der Macht, welche der Beſitz gibt, erzeugt nun die Organiſation der öffentlichen Gewalten, welche jene Einheit vertreten; das eben iſt die Verfaſſung. In den Selbſtverwaltungskörpern erſcheint daher die Verfaſſung derſelben weſentlich anders als im Vereins-

weſen. Sie iſt nicht bloß die Form, in welcher die Einheit ſelbſt thätig ihren Zweck erreicht, ſondern ſie iſt vielmehr eine Ordnung der Einheit, welche durch ganz andere, viel gewaltigere Faktoren erzeugt wird, als durch den Faktor der Zweckmäßigkeit, der die Vereine ordnet. Die Verfaſſung der Selbſtverwaltungskörper iſt das Ergebniß der *ſocialen Zuſtände und Bewegungen des ganzen Volkes*; in ihr ſpiegeln ſich die Kräfte, welche überhaupt Verfaſſungen bilden, am deutlichſten und greifbarſten; in ihnen treten ſie am faßbarſten an den Einzelnen heran, und ihre Macht wird hier am verſtändlichſten, ſo daß dieſe Verfaſſungen ganz ihren Charakter verlieren, und ſtatt als Mittel für den Zweck zu erſcheinen, vielmehr als ſelbſtändige Thatſache des Verfaſſungslebens auftreten. Sie haben daher zuerſt eine *Verfaſſungsgeſchichte*, und dieſe iſt es naturgemäß, an welche die Rechtsgeſchichte ſtets zuerſt anknüpft, in der ſich die Rechtslehre der Selbſtverwaltung bisher faſt ganz erſchöpft, über welche ſie Begriff und und Inhalt von Autonomie und Oberaufſicht ſo gut wie ganz vergeſſen hat. Das iſt das erſte und wichtigſte Moment, wodurch ſich das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltung von der des Vereinsweſens ſcheidet. Denn das Vereinsweſen hat eben zwar eine Geſchichte ſeiner Zwecke und Organe, aber es hat keine Geſchichte ſeiner Verfaſſung. Und daraus geht nun das zweite große Princip für das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltungskörper hervor, das wir ſeinem Inhalte nach genauer, wenn gleich nur mit ſpecieller Beziehung auf die ländlichen Selbſtverwaltungskörper, Gemeinde und Grundherrlichkeit, in der Entwährungslehre nachgewieſen haben (Verwaltungslehre Bd. VII). Die Selbſtverwaltungskörper nämlich, in dieſer ihrer Verfaſſung auf ihrem Beſitze und ſeiner Vertheilung beruhend, ſind nicht im Stande, durch ſich ſelbſt eine freie Verfaſſung zu werden, wenn ſie einmal einer unfreien unterliegen. Sie können daher die Entwicklung ihrer Rechte nicht durch ſich ſelbſt gewinnen. Sie müſſen die Faktoren ihres Fortſchrittes im *Staate* ſuchen. *Daher* können und dürfen ſie nie eine abſolute Selbſtändigkeit dem Staate gegenüber beſitzen; ſie müſſen nicht bloß in ihrer Verwaltung, ſondern auch in ihrer Verfaſſung unter dem Staate und ſeinem Geſetze ſtehen — ihre freiheitliche Geſtaltung iſt erſt dann eine geſicherte, wenn die Grundlagen ihrer Verfaſſung *nicht mehr örtliche ſind*, ſondern auf den *allgemeinen Geſetzen des Staats* beruhen. Daher geht der Gang der Geſchichte dieſer Körper dahin, allmählig aus der örtlichen Verfaſſung derſelben geſetzliche, das iſt, durch die Geſetzgebung des Staats gegebene Verfaſſungen zu erwerben; ſie werden aus Körpern örtlicher Rechtsbildung zu Rechtskörpern, welche dem Staate ſelbſt in ihrem ganzen inneren Leben

gleichartig ſind. Und ſo wie ſie nun das werden, tritt die Frage ein, worin dann noch ihre eigentliche Selbſtändigkeit beſteht. Denn wenn der Staat ihnen ihre Verfaſſung gibt, ſo ſcheinen ſie nur noch Theile deſſelben zu ſein, und es ſcheint daher, daß ſie ſelbſt und mit ihnen das Princip der Selbſtverwaltung überhaupt, nicht mehr nur durch das höhere Weſen der Geſammtheit, ſondern durch den Willen des Staats geſetzt ſind. Sie ſcheinen deßhalb aus Körpern mit ſelbſtändigem Rechte bloße Inſtitutionen der Staatsgewalt zu ſein, deren Exiſtenz von ihrer Zweckmäßigkeit, deren Berechtigung von dem Urtheil der Geſetzgeber abhängt. Und hier iſt es nun, wo eben jene höhere Natur derſelben uns wieder entgegentritt. In der That nämlich ſind ſie durch das Weſen der freien Verwaltung an und für ſich gefordert und durch die objektive Thatſache des begränzten örtlichen Lebens und ſeiner Intereſſen an und für ſich gegeben. Sie ſind daher an und für ſich juriſtiſche Perſönlichkeiten, denen der Staat zwar die Verfaſſung und Verwaltung ändern und nach ſeinen eigenen Lebensprincipien beſtimmen, denen er aber weder eine Verfaſſung und Verwaltung, noch überhaupt ihr Daſein erſt geben kann. Sie hängen in dieſem ihrem Daſein nicht vom Willen des Staats ab, und haben nicht erſt durch das Geſetz ein Recht auf Verfaſſung und Verwaltung, ſondern das iſt ihre höhere Natur, daß der Staat ihnen nur Form und Maß des letztern geſetzlich verleihen kann. Sie ſind daher an ſich ewig wie der Staat, das iſt, ſie ſind an ſich organiſche Elemente der menſchlichen Gemeinſchaft; aber ihre Verfaſſung und Verwaltung werden durch das Zuſammenwirken der in ihnen lebendigen geſellſchaftlichen Elemente des Willens und der Lebensprincipien des Staats, dem ſie angehören, beſtimmt. Durch dieſes Zuſammenwirken entſteht nun das, was wir ihr poſitives Recht nennen. Daſſelbe hat daher ſeine ſelbſtändige Geſchichte; auch bei ihnen wie im ganzen Staatsleben kann daſſelbe nur als die Conſequenz der Faktoren betrachtet werden, welche überhaupt das Rechtsleben beherrſchen. Oder, wie wir jetzt im Rückblick auf den Begriff und Inhalt der freien Verrwaltungskörper ſagen können, das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltungskörper entſteht, indem für ſie die Kategorie der juriſtiſchen Perſönlichkeit als an und für ſich geltend vorausgeſetzt, der Organismus ihrer Autonomie und ihrer, durch ihre ſocialen Verhältniſſe und ihre Beſitzvertheilung beſtimmten Verfaſſung und die Baſis ihrer Oberaufſicht in der Entwicklung der Staatsidee und ihrer Rechtsordnung geſucht wird; während beim Vereinsweſen die juriſtiſche Perſönlichkeit erſt vom Staate gegeben, die Verfaſſung von ihrem Zwecke, und die Autonomie und Oberaufſicht von dem Zuſtande der Staatsverwaltung bedingt erſcheinen.

Von dieſem Standpunkt aus ergibt ſich, daß die Geſchichte die wahre Baſis des poſitiven Rechts der Selbſtverwaltung iſt, und daß wir das gegenwärtige Recht derſelben nicht etwa als eine bloß legislative Maßregel, ſondern als das Ergebniß eines der größten hiſtoriſchen Proceſſe betrachten müſſen, welchen die Geſchichte Europas kennt.

b) Die poſitive Rechtsbildung der Selbſtverwaltung. Begriff des hiſtoriſchen Rechts. Erſte Geſtalt: die Selbſtverwaltung der Geſchlechter und der ſtändiſchen Epoche.

Indem wir nun auf dieſe Weiſe die Geſchichte als die Grundlage der Rechtsbildung für die Selbſtverwaltung erkennen, begegnen wir einem Begriffe, ohne welchen das letztere nicht wohl verſtanden werden kann, der aber zugleich nun viel weitere Bedeutung im Rechtsleben Deutſchlands empfangen hat, und den wir daher nothwendig auf ſeinen wahren Inhalt zurückführen müſſen. Das iſt der Begriff des *hiſtoriſchen Rechts*.

1) Es iſt klar, daß man einen ſyſtematiſchen oder dialektiſchen Begriff des hiſtoriſchen Rechts überhaupt nicht aufſtellen kann. In der That gibt es gar kein „unhiſtoriſches Recht.“ Verſteht man unter „hiſtoriſchem Recht“ das bisher geweſene, ſo iſt es identiſch mit dem poſitiven Recht. Verſteht man darunter das alte Recht, das nicht auf Grundlage einer formellen Geſetzgebung ruht, im Gegenſatz zum neuen, das aus einer ſolchen hervorgeht, ſo iſt es eben Gewohnheitsrecht. Verſteht man darunter endlich die Rechtsbildung, inſofern ſie einen Theil der Geſchichte eines Volkes bildet, ſo iſt natürlich auch das neue Recht ein hiſtoriſches. Verſteht man darunter die Rechtsbildung, inſofern ihre Beſtimmungen nicht aus der Reflexion hervorgegangen ſind, gegenüber dem Recht, welches durch den Gedanken über das Rechte erzeugt iſt, ſo enthält es eine ganz weſenloſe Vorſtellung; denn das Denken der Menſchen hat an *jeder* Rechtsbildung Theil, alſo auch an der der früheren Rechte. Verſteht man endlich — und darauf läuft jede theoretiſche Definition deſſelben ſchließlich hinaus — darunter das Recht, inſofern es nicht aus dem Gedanken und den Principien *unſerer* Zeit hervorging, ſo bedeutet es eigentlich nur, daß wir über das frühere Recht nicht nachgedacht haben; denn Principien und Gedanken lagen jeder Rechtsbildung zum Grunde. Es iſt daher klar, daß wir mit dem ſog. „hiſtoriſchen Recht“ eigentlich etwas ganz anderes bezeichnen als einen beſtimmten Begriff überhaupt, namentlich als einen juriſtiſchen. Das hiſtoriſche Recht bedeutet in der That nicht etwa beſtimmte Rechte und Rechtsordnungen, ſondern es bedeutet vielmehr eine beſtimmte

Auffassung über das Verhältniß der gesetzlichen Rechtsbildung zur gesellschaftlichen, und zwar diejenige, nach welcher die einmal gegebene gesellschaftliche Rechtsbildung durch eine gesetzliche nicht geändert werden darf. In diesem Sinne kann man sagen, daß das historische Recht die aus der Geschlechter- und Ständeordnung hervorgegangene Rechtsbildung ist, während alles Recht, welches vom Standpunkt der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung gefordert wird, als das unhistorische bezeichnet wird. Und da nun die Geschlechter- und Ständeordnung der Gesellschaft stets auf rechtlichen Unterschieden der Einzelnen, oder auf Vorrechten beruhen und das ganze Recht auf dieser Basis gestalten, während die staatsbürgerliche Gesellschaft die Gleichheit zum Princip der Rechtsbildung hat, so ergibt sich, daß das historische Recht die Rechtsbildung der rechtlichen Unterschiede, das unhistorische die der rechtlichen Gleichheit, die Rechtsbildung der staatsbürgerlichen Gesellschaft im Gegensatze zur Geschlechter- und Ständerechtsbildung bezeichnet.

Es ist nun nicht unsere Sache, dieß hier weiter zu verfolgen. Wohl aber müssen wir die Consequenzen für unser specielles Gebiet, die Selbstverwaltung, ziehen.

Es ist nämlich klar, daß der Begriff des historischen Rechts in obigem Sinne das ganze Rechtsleben der Völker umfaßt; also auch das öffentliche Recht und in demselben das Recht der Selbstverwaltungskörper sowohl in Beziehung auf ihre innere Verfassung und Verwaltung, als in Beziehung auf ihr Verhältniß zum Staat.

Wenden wir nun das an auf die bereits aufgestellte entscheidende Frage über den Inhalt des Rechtssystems jener Körper, so gelangen wir zu dem Satze, daß dieses Rechtssystem in einer ganz bestimmten Entwicklung begriffen ist, welche dem Wesen aller Rechtsbildung gemäß zuerst als ein Geschlechter- und Ständerecht und dann als ein staatsbürgerliches Recht erscheint. Das ist also: das ursprüngliche Recht aller Selbstverwaltungskörper ist ein historisches, das heißt, es ist durch die Elemente der Geschlechter- und der Ständeordnung in den Selbstverwaltungskörpern selbst und ihrem Verhältniß zum Staate gebildet; in unserer Zeit dagegen beginnt das staatsbürgerliche Recht derselben durch das Studium der Gesetzgebung für sie geltend zu werden.

Die weitere Anwendung dieses allgemeinen Begriffes auf die beiden Hauptgebiete des Rechtslebens der Selbstverwaltungskörper, das innere und das staatliche Recht derselben, ergibt demgemäß im Allgemeinen, daß das innere Recht derselben durch die Entwicklungsgeschichte der Gesellschaft im Staat, das staatliche Recht durch die Entwicklung des Staats in der Gesellschaft bedingt und gesetzt ist.

Wenn wir daher jetzt von der Epoche des „hiſtoriſchen“ Rechts der Selbſtverwaltung reden, ſo bezeichnen wir damit diejenige Epoche, in welcher die Verfaſſung und Verwaltung dieſer Körper noch ganz ohne Zuthun des Staats, und ohne ein Gegenſtand weder für ſeine Geſetzgebung noch für ſeine Verwaltung zu ſein, rein auf den geſellſchaftlichen Grundformen und Faktoren der Geſchlechter und Stände beruhen. Die juriſtiſche Rechtsepoche iſt daher nichts weniger als eine vorzugsweiſe oder gar ausſchließlich geſchichtliche, ſondern ſie iſt vielmehr die *ſtaatloſe Epoche der Geſchlechter- und Ständeherrſchaft in der Sebſtverwaltung*. Und die Elemente dieſer Epoche, ohnehin ausreichend bekannt, ſind nun im Weſentlichen folgende:

2) In der Geſchlechterepoche ſind die Verwaltungskörper ſtreng baſirt auf der Geſchlechterordnung. Ihre Verfaſſung *geben* ſie ſich nicht, ſondern ſie iſt eben identiſch mit der Geſchlechterverfaſſung: der örtliche Körper iſt das Dorf, die Mark, der Gau. Die materielle Baſis iſt die urſprüngliche Gemeinſchaft des Grundes und Bodens; in Beziehung auf dieſe Gemeinſchaft und auf die Intereſſen, Rechte und Verpflichtungen, die daraus entſtehen, nennen wir ſie wohl eine *Genoſſenſchaft* — ein Wort, in dem namentlich Gierke das *ganze* Weſen jener Einheiten einſeitig zu finden geglaubt hat. Einen Staat und eine ſelbſtändige Verwaltung deſſelben *neben* und *über* jenen Körpern gibt es noch nicht. Es exiſtirt daher auch noch keine „Autonomie,“ da dieſe nur im Gegenſatz zu einer ſtaatlichen Geſetzgebung gedacht werden kann; auch noch keine Selbſtverwaltung im eigentlichen Sinne, da es keine ſtaatliche ihr gegenüber gibt. Sondern es iſt das Weſen dieſer *erſten* Geſtaltung des hiſtoriſchen Rechts der Selbſtverwaltungskörper, daß ſie alle Verwaltung überhaupt beſitzen, und zwar nicht als ein formell anerkanntes, ſondern als ein natürliches Recht. Sie ſind nicht die Selbſtverwaltungs-, ſondern vielmehr die *Verwaltungskörper* dieſer erſten Epoche überhaupt; von einer Oberaufſicht iſt ſelbſtverſtändlich keine Rede; Gericht und Polizei werden durch jene Körper ausſchließlich gehandhabt; der König iſt nur, wo er beſteht, die noch inhaltsloſe höchſte Würde; es iſt der Anfang der Staatenbildung.

Aber ſo unklar er iſt, ſo hinterläßt er Einen Gedanken, der bis auf die gegenwärtige Zeit noch gewirkt hat, und den man recht wohl nicht als ein abſtraktes Princip, ſondern als eine der wichtigſten hiſtoriſchen *Thatſachen* der germaniſchen Entwicklung anſehen kann. Das iſt der Gedanke, daß dieſe Körper ein urſprüngliches, mit ihrer Exiſtenz ſelbſt verbundenes *Recht* auf die großen Funktionen der Verwaltung haben, ein Recht, welches ihnen nicht genommen werden kann, weil es ihnen nicht gegeben ward, ſondern mit ihnen entſtanden, ihnen

angeboren ist; ein Recht daher, welches gleichgültig gegen Gründe und Gegengründe, gegen Nutzen und Schaden, den Charakter eines Privatrechts gegenüber dem Staate und seiner gesetzgeberischen Gewalt annimmt. Zwar hat man sich diesen Gedanken nicht in dieser Weise formulirt; aber man hat es eigentlich nur darum nicht gethan, weil er ohnehin nicht bestritten ward. Er wird aber ein sehr wichtiges Element für die Folgezeit.

Denn mit dem Untergange der Karolinger entstehen nun die Grundherrlichkeiten, Grafschaften, Baronien, Städte, geistliche Güter, selbst Freidörfer und Freibauern. Die Bedeutung des Unterganges der Karolinger diesen Körperschaften gegenüber bestand nun, wie schon öfter erwähnt, darin, daß alles, was es an Verwaltungsrecht in der karolingischen Epoche gegeben hatte, nunmehr in diese Grundherrlichkeiten als ihr mit dem Grundbesitz verbundenes Recht zurückfiel, da der einzig berechtigte Inhaber, der Kaiser, verschwunden war. Die neuen Wahlkönige hatten daher gar kein Recht auf jene Verfassung und Verwaltung der Grundherrlichkeiten. Dieselben sind ursprünglich nicht autonom, weil dieß ein Verhältniß zu einem wenigstens principiell berechtigten Staate voraussetzt, der noch nicht vorhanden war, sondern sie sind souverän. Und niemand zweifelte damals an dieser Souveränetät, in allen denjenigen Dingen, welche mit der Lehnsherrlichkeit nicht zusammenhingen.

Die Grundherrlichkeit ist daher die zweite große historische Gestalt der Stellung der Selbstverwaltungskörper. Dem gewählten Könige oder dem sich als Reichskönig betrachtenden Fürsten, wie dem Capetinger, oder dem bloßen Lehnsherrn gegenüber ist diese Souveränetät der Selbstverwaltungskörper nicht mehr bloß eine Thatsache, wie unter der reinen bäuerlichen Geschlechtsordnung der alten Stämme, sondern sie ist jetzt ein Recht, das der Suzerän erst thatsächlich und dann formell als Privilegium der einzelnen Körper, oder als das sog. Landesrecht der Landschaft anerkennen muß. Damit aber beginnt der Uebergang in die ständische Epoche.

3) Die ständische Epoche des historischen Rechts der Selbstverwaltungskörper charakterisirt sich nun dadurch, daß auf Grundlage dieser Verwaltungssouveränetät das innere Recht derselben, die Verfassung und die Verwaltung, sich auf rein ständischer Basis entwickelte. Dieß ist nun von höchster Wichtigkeit für die Geschichte Europa's; erst ein klarer Blick auf die reichen und eigenthümlichen Verhältnisse, die daraus entstehen, macht uns eigentlich das Wesen des Kampfes der staatsbürgerlichen Epoche mit der ständischen deutlich.

Das ständische Recht jener Zeit der Selbstverwaltungskörper bedeutet

nämlich, daß jeder dieser Körper seine eigene Verfassung und Verwaltung *je nach den ständischen Elementen ausbildete*, aus welchen seine Angehörigen bestanden. Und dieß ist die einzig mögliche Art, sich den Reichthum und die große Verschiedenheit in der Gestalt, der Bewegung und der Rechtsordnung der Selbstverwaltung jener Epoche zu erklären. Das aber ist nichts anderes als die innere Geschichte jener Epoche, denn es ist nun wohl klar, daß es anfänglich neben jener Selbstverwaltung nicht noch ein zweites inneres Recht gibt, sondern daß sie selbst eben *die Gesammtheit der inneren Rechtszustände dieser großen Epoche bildete*.

Das Bild, welches sich daraus ergibt, ist nun in seinen Grundzügen folgendes.

Der *erste* Theil der Selbstverwaltungskörper dieser Zeit besteht aus den alten *Geschlechterdörfern*, mit Freibauern, Schulzen, Dorfgericht, und den gesellschaftlichen Unterschieden der Bauern, Halbbauern, Käthner, Insassen u. s. w.

Der *zweite* besteht aus den *adlichen Herrschaften*. Hier ist der Grundherr das alte Geschlechterhaupt, daher Obereigenthümer, später auch Herr der Personen. Ihm gegenüber ist natürlich die *Wahl* der Organe der Verwaltung ausgeschlossen; als Obereigenthümer des Grundes und Herr der Personen ist er auch *Herr des Gerichts*, das ist in jener Zeit persönlicher Herr der Verwaltung. Die Gesammtheit der adlichen Herren bildet dann einen Stand; damit tritt er in die ständische Ordnung hinein und so *verschmelzen* in den adlichen Herrschaften die Geschlechter- und die Ständeordnung. Das Element der ersteren besteht in dem Obereigenthum an dem Grundbesitz, das Element der zweiten in dem persönlichen Vorrecht des Adlichen. Hier ist die Selbstverwaltung das persönliche Eigenthum des adlichen Grundherrn.

Der *reinen* ständischen Bildung dagegen gehört die Kirche; neben ihr später auch die Universität. Die Kirche ist die erste Form, in welcher der *Beruf zum abgeschlossenen Stande* wird. Es ist selbstverständlich, daß dieser Beruf in seiner Verfassung und Verwaltung vollkommen frei ist. An ihr entsteht der erste Begriff der *Corporation*. Die Corporation ist ursprünglich die anerkannte Einheit der Berufsgenossen, die sich für ihren Beruf ihre *eigene Verfassung und Verwaltung geben*. Die Verfassung der katholischen Kirche ist die erste rein ständische Form der *Selbstverwaltung des Berufes*, die ihrem ganzen Wesen nach von jeder dritten Gewalt in jener Zeit unabhängig ist. Sie ist daher die *dritte* Form der Selbstverwaltung in jener Epoche.

Die *vierte* entsteht nun da, wo diese kirchliche Corporation *Grund-*

beſitz gewinnt. Erſt jetzt — und nicht an und für ſich, wie z. B. Gierke meint — wird ſie eine Gemeinſchaft, und auch dieß nur im allerweiteſten Sinne, weil ſie keine Selbſtändigkeit ihrer Mitglieder kennt, was doch weſentlich zur Genoſſenſchaft gehört. Sowie ſie aber den Grundbeſitz gewinnt, ſtellt ſie ſofort den Grundſatz auf, daß ſie das Recht haben, die Angelegenheiten deſſelben nach den für ſie als Berufskörperſchaft geltenden Normen zu verwalten; denn dieſer Grundbeſitz iſt ihr Eigenthum, und ſie iſt in ihrem Eigenthum eben ſo ſelbſtändig als der Grundherr. Dadurch nun entſteht die erwähnte vierte Form der Selbſtverwaltungskörper, welche in der nach körperſchaftlichem Berufsrecht geordneten Verfaſſung und Verwaltung jener Beſitzungen der Kirche beſteht. In ihr iſt die Körperſchaft der Souveräne. Dieſe Körperſchaft hat verſchiedene Formen. Wir unterſcheiden die eigentlichen Kirchen (Dome, mit Domherren und Capiteln), Stiftungen, meiſt mit kirchlichen Vorſtänden, reine Corporationen, wie die Univerſitäten, Abteien und Klöſter, je mit den Verfaſſungen ihrer Orden. Die Bisthümer dagegen ſind ſchon ſtaatliche Berufskörper, da ſie nicht mehr wie jene auf dem Grundbeſitz beruhen, und auch in ihrem Wirkungskreis an keinen ſolchen gebunden ſind. Aber die obigen Formen ergeben ſchon ein mächtiges, unendlich reiches Bild, das man nicht in ein ununterſchiedenes Ganze zuſammenwerfen ſollte.

Die fünfte Form iſt nun weſentlich von den obigen verſchieden. Es iſt die ſtädtiſche Selbſtverwaltung, die Stadt. Die Stadt iſt die Heimath des gewerblichen Beſitzes; allein ſie iſt nicht gleich anfangs als Selbſtverwaltungskörper zu betrachten, wie man es gewöhnlich thut, wenn man nicht jede feſte Unterſcheidung wieder zerſtören will. In ihr beginnt die Selbſtverwaltung vielmehr in der Form der körperſchaftlichen Verbindung der Arbeit, den Zünften und Innungen, welche anfänglich durchaus als dasjenige angeſehen werden müſſen, was wir ſpäter als „Verwaltungsvereine“ bezeichnen werden, und von denen wir daher erſt unten zu reden haben. Die Stadt wird ein Selbſtverwaltungskörper erſt da, wo ſie ein territoriales Ganze mit gerichtlicher Selbſtändigkeit iſt. Ihre Verfaſſung iſt eine höchſt verſchiedene, weil in der bunteſten Mannigfaltigkeit das Element der ablichen Grundherrlichkeit und das der körperſchaftlichen Arbeit um dieſelbe kämpfen. Dieſer Kampf iſt die innere Städtegeſchichte. Wir haben ihn nicht weiter zu verfolgen. Allein nach außen ſind nun dieſe Städte vollkommen ſouverän, wie die kirchliche Körperſchaft und die Grundherrſchaft, denn in der That ſind ſie die als Grundherrlichkeit auftretende ſtändiſche Selbſtverwaltung des gewerblichen Kapitals, wie die Kirche die des Berufes, und die ablichen Grundherrlichkeit die der Geſchlechter.

Allerdings liegt in ihnen eben wegen dieſer Form des Kapitals der Keim der ſtaatsbürgerlichen Selbſtverwaltung; aber derſelbe kommt erſt ſpäter, nicht durch die Städte ſelbſt, ſondern erſt durch den Staat, zur Geltung. Denn wieder zeigt ſich hier das große hiſtoriſche Geſetz der geſellſchaftlichen Entwicklung, daß keine Ordnung der Geſellſchaft durch ſich ſelbſt die Kraft des Fortſchrittes beſitzt, ſondern ſie erſt durch den Staat empfängt. Das wird ſich nun ſpäter zeigen.

Dieß nun ſind die fünf Grundformen der örtlichen Selbſtverwaltung des hiſtoriſchen Rechts. Ueber ihnen ſteht faſt von Anfang an die höchſte Form, die Landſchaft, welche die Fortſetzung des alten Gaues iſt. Das was wir die Landſchaft nennen, iſt nichts einfaches, in ſich klares und feſtbegränztes. Sie bedeutet vielmehr eine beſtändige Entwicklung, ſie iſt eine Einheit, welche die gemeinſchaftlichen Verwaltungsaufgaben jener Selbſtverwaltungskörper innerhalb ihres hiſtoriſchen Gebietes durch die Verſammlung der Häupter der obigen Selbſtverwaltungskörper erledigt. Sie iſt daher, wo und wenn ſie auftritt, die geſetzgebende Gewalt, zu welcher die einzelnen Selbſtverwaltungskörper in dem Verhältniß der vollziehenden ſtehen; ſie iſt aber auch das Organ der Verwaltung des Gerichts in den Streitigkeiten jener Körper unter einander, übernimmt dann einzelne Theile der Verwaltung in Steuern und Polizei, und iſt daher diejenige Form der hiſtoriſchen Selbſtverwaltung, welche das Element der Staatenbildung am deutlichſten in ſich trägt. Sie iſt es daher auch, mit welcher der eigentliche Staat am erſten in Streit und Kampf geräth; ſie fällt vor dem Andrange deſſelben ein volles Jahrhundert früher als die übrigen Selbſtwaltungskörper; ihre Geſchichte wenigſtens hat man nie von der der Staatsgeſchichte trennen können.

Faßt man nun das Obige zuſammen, ſo hat man die Elemente des Bildes des hiſtoriſchen, das iſt alſo des Geſchlechter- und Ständerechts der Selbſtverwaltungskörper. Wir verſtatten uns, die Principien deſſelben noch einmal zuſammenzuſtellen.

Erſter Grundſatz iſt, daß dieſe Körper ohne Unterſchied das Recht auf ihre Selbſtverwaltung als ein unveräußerliches, ihnen mit dem Charakter des Eigenthums zugehöriges anſehen, das ihnen der Staat nicht nehmen kann, weil er es ihnen nicht gegeben hat. In dieſem formalen Grundſatz erhält ſich dann das höhere Princip, daß die freie Verwaltung überhaupt nothwendig iſt; ſie tragen eben vermöge deſſelben den Gedanken durch die Stürme der folgenden Epoche hindurch, daß die Vernichtung der Idee der freien Verwaltung ein tiefer, unlösbarer Widerſpruch mit dem Weſen des Staats, vor allem mit dem Weſen des Rechts ſei. Sie ſind eben dadurch ein ganz unſchätzbares, nicht

hoch genug anzuſchlagendes Element der ſpätern Entwicklung geworden, wie wir es ſogleich ſehen werden. Denn es iſt klar, nicht die ſtändiſche Form in ihnen, ſondern die große Idee der freien Verwaltung gegenüber dem ſouveränen Staat und ſeiner einheitlichen Vollziehung iſt das hiſtoriſch Berechtigte, Ewige in ihnen. Und daher, wie wir ſchon oben bemerkt, die hohe Bedeutung des Begriffes und des Namens des hiſtoriſchen Rechts überhaupt; nur die Selbſtverwaltung läßt dieſen Begriff zu; es iſt mit demſelben, als einem Recht auf einen Rechtszuſtand auf Grundlage geſchichtlich gegebener Thatſachen, für alle andern Rechtsgebiete gar keine Vorſtellung zu verbinden. Darum denn auch fordert und beſitzt das auf dieſe Weiſe gegebene hiſtoriſche Recht an und für ſich eine Macht, welche keineswegs bloß auf der Macht des Geſetzes beruht. Es fordert mit gutem Sinne eine Achtung, die nicht bloß durch ſeinen Inhalt, ſondern vielmehr durch dieſe ſeine höhere ethiſche Bedeutung und Funktion bedingt iſt. Es hat die Fähigkeit in ſich, ſelbſt der Verfaſſungsbildung als gleichberechtigter Faktor zur Seite zu treten, und darf von ſich ſagen, daß die Achtung vor ihm eine ſelbſtbedingte Grundlage der geſunden Staatsordnung iſt. Denn es hat ſeinen Grund in den höhern Forderungen des geiſtigen Lebens und iſt damit der Ausdruck des auf ſich ſelbſt ruhenden Rechts auf die Selbſtverwaltung.

Der zweite Grundſatz dieſes hiſtoriſchen Rechts hat nun freilich eine ganz andere Natur. Denn wie Verfaſſung und Verwaltung in Geſchlechter- und Ständeordnung überhaupt, ſo ſind ſie auch in dieſen Selbſtverwaltungskörpern unfrei; das heißt, ſie beruhen auf dem Princip der Ungleichheit der Mitglieder und der Herrſchaft eines geſellſchaftlichen Intereſſes über das andere. Während daher dieſe Körper im Princip ſelbſtändig bleiben, können ſie der Form nach, das iſt eben in Verfaſſung und Verwaltung, nicht dauern, und das iſt der Punkt, wo die nun Staatenbildung entſcheidend in das Rechtsleben derſelben hinein greift.

Wie dieß nun geſchieht, das zeigt uns äußerlich die innere Geſchichte der Staaten Europas. Wir können ſie natürlich als bekannt vorausſetzen. Unſere Aufgabe, die der Wiſſenſchaft dieſer Geſchichte, liegt auf einem andern Gebiete. Wir haben unſererſeits zu zeigen, wie jene Entwicklung der Dinge im Großen und Ganzen auch hier nicht zufällig und willkürlich, ſondern wie ſie ein auf dem innerſten Weſen der Staatsidee beruhender, organiſcher, und daher nothwendiger Proceß war. Die bisherige Geſchichte war die Funktion der in beſtimmte geſellſchaftliche Rechtsordnungen gebannten individuellen Perſönlichkeit; die folgende iſt die Funktion der Staatsidee im Gebiete der hiſtoriſchen Selbſtverwaltung.

e) Der Uebergang. Zweite Gestaltung. Wesen und Entwicklung der obrigkeitlichen Vormundschaft über die Selbstverwaltung. Die „Privilegien“ und „Statuten“ derselben.

Dem eben dargestellten Organismus der Selbstverwaltung in jenen fünf Hauptformen tritt nun mit dem sechzehnten Jahrhundert der Staat entgegen, und damit beginnt eine ganz neue Reihe von Erscheinungen.

Auch diese Erscheinungen sind nun in hohem Grade mannigfaltig und geeignet, das höchste Interesse zu erwecken. Sie greifen ferner so tief in die pragmatische Geschichte hinein, daß sie auch sonst hinreichende Beachtung finden. Dennoch haben sie in ganz Europa etwas Gemeinsames und Gleichartiges. Dieses Gemeinsame und Gleichartige entspringt offenbar wieder nicht der Willkür und dem Zufalle, sondern ist ein Ergebniß der gleichartigen, elementaren historischen Kräfte, welche hier wirksam sind. Und wir *können* dieselben nun einmal nicht anders darlegen, als indem wir auf das allgemeine Wesen, den Begriff derselben, eingehen.

Mag nun der Staat erscheinen wie er will, immer sind seine zwei großen Momente in *allem* was er ist und thut, thätig. Das eine dieser beiden Momente ist die in ihm zum Ausdruck kommende persönliche *Einheit*, welche gegenüber den selbständigen Theilen als höchste *Macht* erscheint; das andere ist die Anerkennung der Einzelpersönlichkeit, welche die *Freiheit* bildet, und durch Gesetz und Verwaltung verwirklicht wird.

Auch in dem Kampfe, welcher nun seit dem sechzehnten Jahrhundert zwischen Staat und Selbstverwaltung entsteht, sind es diese beiden Momente, welche in diesem großen, ganz Europa durchziehenden Entwicklungsproceß für dieselben maßgebend werden. Und hier ist es nun kein Zweifel, daß wir zwei Hauptepochen eben nach jenen beiden Momenten zu unterscheiden haben. Die erste dieser Epochen ist die, in welcher es sich um die Herstellung der *Einheit* des Staats in dem System jener Selbstverwaltungskörper handelt; die zweite ist die, wo nach der Herstellung dieser Einheit die *Freiheit*, und zwar speciell die der freien Selbstverwaltung zur Geltung gelangt. Wir nun sehen die erste Epoche nur als den Durchgang zur zweiten, fassen sie daher als Einheit zusammen, und nennen sie demgemäß die Epoche der *obrigkeitlichen Selbstverwaltung*.

Es sind nun für alle, welche die Geschichte kennen, die Grundzüge dieser Bewegung, sofern sie eben alle Arten der Selbstverwaltungskörper gleichmäßig umfassen, wohl sehr leicht verständlich.

Sowie nämlich mit dem Anfange des sechzehnten Jahrhunderts der Staat sich in dem Königthum selbständig zu entwickeln beginnt,

trifft er faſt auf allen Punkten auf das ſelbſtändige hiſtoriſche Recht jener Körper. Dieſe Körper beſitzen noch nicht blos das Recht einer unaufhebbaren Exiſtenz, ſondern ſie beſitzen auch das Recht faſt auf alle Gebiete der Verwaltung, die ſie ausſchließlich innerhalb ihrer Gränzen ausüben. Eine einheitliche, aus Einem Willen hervorgehende Thätigkeit des Staats iſt ihnen gegenüber noch gar nicht denkbar. Dennoch kann der Staat nicht beſtehen, wenn er kein Recht auf die Verwaltung, und kein ihm gehöriges Gebiet derſelben hat. Er kann zwar die Selbſtändigkeit ſeiner Theile zugeben, aber er kann von ihnen und ihrem Willen nicht abhängig ſein. Sowie er daher zum Bewußtſein ſeiner ſelbſt durch das ſelbſtthätige Königthum gelangt, ſchafft er ſich ſeinen Wirkungskreis, und in der Bildung dieſes Wirkungskreiſes kann er nun nicht anders, als den der Selbſtverwaltungskörper theils beſchränken, theils vernichten. Es iſt dabei von keinem ſyſtematiſchen Vorgange die Rede, ſondern es muß dieſer Proceß als ein naturgemäßer angeſehen werden, der zwar raſcher und härter verläuft, wo die Fürſten, wie zum Theil in Frankreich und England, unter Karl I. und Jakob II. das Bewußtſein von demſelben haben, der aber immer und allenthalben faſt ganz genau derſelbe iſt. Wir wollen denſelben, da ſeine einzelnen Momente ohnehin bekannt ſind, nur in ſeinen drei Grundzügen bezeichnen, welche ihrerſeits allerdings wieder ſich in beſtimmten hiſtoriſchen Abſchnitten darſtellen.

Der erſte Schritt, den das Königthum zur Einheit thut, iſt die Ausbildung der alten Regalien zum Begriff und Recht der Hoheiten. Der Unterſchied iſt klar; die Regalien beruhen auf dem Eigenthumsrecht des Staats, die Hoheitsrechte bedeuten dagegen, und zwar gleichviel ob ſie die alten Regalien zum Gegenſtand haben oder nicht, das aus dem Weſen des Staats fließende Recht, die großen Funktionen des Geſammtlebens ſeinem höchſten Willen und ſeiner That zu unterwerfen. Indem alſo irgend eine ſolche Aufgabe als „Hoheitsrecht“ erklärt wird, ſtellt der Staat ſie unter ſeine Verwaltung. Und da nun die Selbſtverwaltungskörper faſt alle Verwaltungsaufgaben des Staats in ihrer Competenz beſitzen, ſo beginnt die königliche Staatsgewalt jenes Hoheitsrecht unter allen möglichen Namen und Kategorien (Juſtizhoheit, Polizeihoheit, Wegehoheit, Zollhoheit, Jagdhoheit u. ſ. w. — aus dem obigen Grunde auch eben ſo oft „Regalien“ genannt) dadurch auszuüben, daß er zwar den Selbſtverwaltungskörpern ihre Rechte läßt, aber die Thätigkeit derſelben in jenen Gebieten ſeiner höchſten Gewalt unterworfen erklärt. Dieß allgemeine, an ſich unbeſtimmte Princip empfängt nun Körper und Seele durch den neuen Organismus des Königthums, das Beamtenthum. Wir haben das im erſten Bande

bereits entwickelt. Dieß Beamtenthum nun, von kleinen Anfängen ausgehend, beginnt, da es noch keine festen Gränzen des öffentlichen Rechts gibt, auf allen Punkten zugleich in die an sich unzweifelhaften Rechte der alten Selbstverwaltungskörper einzugreifen. Die letzteren, von der Landschaft bis zu den kleinsten Körperschaften hinab, sehen die kommende Gefahr. Sie beginnen ihre Vertheidigung. Diese nun, dem meist juristisch gebildeten Beamtenthum gegenüber, kann nur dadurch gewonnen werden, daß jene Gränze der Selbständigkeit der alten Verwaltungskörper selbst wieder juristisch formulirt wird. Das geschieht; so entstehen die Landesrechte, die Statuten der Städte und Corporationen. Sie werden dann vom Landesherrn *bestätigt*; aber in dieser Bestätigung eben tritt die neue Gestalt der Staatsidee bereits in eigenthümlicher, aber charakteristischer Weise auf. Die Existenz jener Körper wird zwar nicht Gegenstand der Bestätigung, wohl aber alle ihre einzelnen Rechte. Sie haben an sich im Geiste des neuen Staats überhaupt keine solchen Rechte; *alle* öffentlichen Rechte sind Hoheitsrechte; *wenn* daher jenen Körperschaften solche Rechte zustehen, so sind dieselben nur Ausnahmen von der Regel; sie sind keine Rechte, sondern sie sind *Vorrechte*, sie sind *Privilegien*. Und bei diesen Privilegien ist nun nicht bloß jener allgemeine Standpunkt von Wichtigkeit, sondern auch die praktische Folge derselben. *Sind* es nämlich Privilegien, so sind sie *strikt zu interpretiren*. Was also nicht ausdrücklich in ihnen steht, ist *schon jetzt* ein Recht des neuen Staats; und wie vieles steht *nicht* darin? Entsteht aber ein Streit, ob ein bestimmtes Verwaltungsrecht dem Staate oder dem Verwaltungskörper angehört, so entscheidet das Gericht des Landesherrn. So ist die Selbständigkeit jener Körper nun auf allen Punkten gerade dadurch beschränkt und bedroht, daß sie juristisch formulirt ist. Und das ist der Charakter dieser ersten Epoche, der das siebzehnte Jahrhundert gehört.

Allein diese bedeutsame Entwicklung hat nun noch eine zweite Seite. Bisher haben die Selbstverwaltungskörper ihr Recht als etwas ganz Selbstverständliches betrachtet. Jetzt hat es eine Gränze gefunden. Diese Gränze ist zunächst eine Thatsache. Ist sie aber auch ein Recht an sich? Hat denn der Staat das Recht, diese Beschränkung zu geben? Wer ist denn dieser Staat, der so gewaltig eingreift? Was ist sein Wesen, was ist sein Rechtstitel, was ist seine letzte Gränze? — Es ist das die Zeit, wo die klassische Bildung in Europa Wurzel faßt. Plato und Aristoteles haben über Staat und Recht gedacht und geschrieben; es ist natürlich, daß sich der Gedanke der europäischen Welt auch auf dem Gebiete des Staatsrechts diesen Männern zuwendet. Nun lernt man zwar für die Frage nach dem Rechte der Selbstverwaltung nichts

von den griechischen Staatsphilosophen; ihnen ist der Begriff derselben vollständig unbekannt; dem Plato, weil er in seinem Staate gar keine Selbständigkeit der Theile anerkennen kann, dem Aristoteles, weil ihm der Staat kein Begriff, sondern nur eine der Beobachtung unterliegende Thatsache des Lebens ist; allein Eins lernt die europäische Welt von ihnen, und das ist das Nachdenken über den Staat, sein Wesen und sein aus diesem Wesen hervorgehendes Recht. - Und so entsteht die Rechtsphilosophie, die wesentlich eine Entwicklung des Staatsbegriffes ist. Es ist nicht unsere Sache, dieselbe in ihrer historischen Entwicklung hier zu verfolgen. Allein für die Begriffe, den Umfang und Inhalt der Selbstverwaltung ist die Rechtsphilosophie von entscheidender Bedeutung geworden; denn der Vertragsstaat ist in der That der Vertrag nicht so sehr der Einzelnen als vielmehr der Selbstverwaltungskörper. Doch das zu verfolgen würde hier zu weit führen.

Damit erscheint nun der erste Theil der Bewegung dieser Epoche geschlossen. Ihr Gesammtcharakter besteht darin, daß für alle Selbstverwaltungskörper die Frage entstanden ist, in welchem Verhältniß sie zur entstehenden Staatsgewalt treten sollen. Die nächste Antwort war: Herstellung eines Rechtsverhältnisses durch die Privilegien und Statuten. Von diesem Standpunkt aus beginnt der zweite große Abschnitt.

Dieser Abschnitt erstreckt sich ungefähr vom dreißigjährigen Kriege bis in die ersten Jahrzehnte des achtzehnten Jahrhunderts. Er enthält zwei Elemente. Das erste beginnt in ihm, das zweite ist in ihm abgeschlossen. Das erste ist der allmälige Proceß des Hineindringens des Beamtenthums in die niedern Selbstverwaltungskörper; das zweite ist die definitive Beseitigung der höheren, der Landschaften. Die specielle Geschichte ist bekannt. Wir werden sie unten genauer darstellen. Hier nur die Bemerkung, daß es die Beseitigung der Landschaften ist, welche die ganze Gesetzgebung in den Händen des Königthums concentrirt, durch sie sind Gesetz und Verordnung gleich; der Gedanke einer Theilnahme des Volkes an öffentlichen Angelegenheiten ist theils überwunden, theils sogar zu einem Angriff auf die Majestät des Königs gemacht. Das alte System der freien Verwaltung ist in seinem Haupt gebrochen. Es ließ sich vorhersagen, wie es dem Reste, dem Gemeindewesen, gehen werde.

Das achtzehnte Jahrhundert vollendet in der That, was das siebzehnte begonnen. Die königliche Staatsgewalt vereinigt in sich alle Funktionen des Staats; jede Selbständigkeit eines Theiles wird daher zu einer Ausnahme, die man in möglichster Weise beschränken muß. Dazu kommt, daß sich allmälig eine Menge neuer Aufgaben der Ver-

waltung ergeben, welche in den Privilegien und Statuten der Gemeinden und Körperſchaften gar nicht vorgeſehen ſind, und die dennoch aufs tiefſte in das Gemeindeleben hineingreifen. Die Folge iſt, daß das Amt bis in den Mittelpunkt auch der kleinſten Selbſtverwaltungskörper hineindringt und die Selbſtthätigkeit derſelben auch da unterwirft, wo ſie dieſelbe noch beſtehen läßt. Das rechtliche Princip beſteht darin, daß der Wille des Landesherrn für Alle *Geſetz* iſt; hat ein Selbſtverwaltungskörper das Recht, dem Geſetze zu widerſtehen? Das ſtaatliche Princip iſt, daß die Aufgabe der Obrigkeit das öffentliche Wohl iſt; aus der alten Rechtsphiloſophie iſt der Eudämonismus geworden, die Obrigkeit fordert im Namen des öffentlichen Wohles die Unterwerfung der Selbſtverwaltung unter ihren Willen; kann die letztere dieſe Unterwerfung mit Recht verweigern? So wird dieſelbe allmälig vollzogen. Die Art und Weiſe, in der es geſchieht, iſt die, daß die Regierung den Selbſtverwaltungen zwar das Recht auf ihre Beſchlüſſe läßt, aber alle Beſchlüſſe der *Beſtätigung unterzieht*. Die Form der Autonomie iſt geblieben, das Weſen derſelben iſt in der *Oberaufſicht untergegangen*. Das iſt die eigentliche Epoche des Oberaufſichtsrechts; ſeine große hiſtoriſche Bedeutung liegt darin, daß durch daſſelbe die wahre Selbſtverwaltung vernichtet wird. Die Organe der Selbſtverwaltungskörper beſtehen allerdings fort; aber ſie ſelbſt haben jetzt nur noch Rechte im Namen des Landesherrn, nicht mehr Kraft eigenen Rechts. Daraus denn die Folge, daß der Landesherr nunmehr auch die Häupter dieſer Körper zum Theil direkt zu ernennen, zum Theil aber zu beſtätigen beginnt; jeder Akt derſelben bedarf der höheren Anerkennung; dieſe erfolgt aber im Namen des öffentlichen Wohls; die Vorſtellung, daß *nur* die landesherrliche Obrigkeit dieß öffentliche Wohl kenne, wird allgemein; die Selbſtverwaltungskörper werden dadurch in die Stellung von *Unmündigen* geſetzt, und die Oberaufſicht wird zur *Obervormundſchaft* der Regierung über alle Thätigkeiten des Volkes. Damit iſt denn nicht bloß das rechtliche Princip, ſondern auch der ſittliche Kern der Selbſtändigkeit des Volkes gebrochen, die Selbſtverwaltung exiſtirt nur noch dem Namen nach; die Geſetzgebung iſt mit der Verordnung verſchmolzen; die Regierung ſpricht ſich allein die Fähigkeit zur Beurtheilung des öffentlichen Wohles zu; von Verantwortlichkeit iſt folgerecht keine Rede mehr, es iſt die Epoche der *abſoluten Monarchie*, deren eine Seite die Herrſchaft des Staats über das Recht jedes Einzelnen, deren andere aber die Herrſchaft deſſelben *über die Selbſtverwaltung* iſt. Es iſt die vollſte Entwicklung der Rechtloſigkeit des Volkes gegenüber der Regierung, welche die Geſchichte Europas kennt.

In dieſer Noth der Freiheit flüchtet ſich nun der Gedanke zunächſt in die juriſtiſche Vertheidigung des alten Rechts der Selbſtverwaltungskörper; Landſtände und Gemeinden machen auf allen Punkten den vorausſichtlich vergeblichen Verſuch, ihr Recht gerichtlich zu vertreten; in Deutſchland bei den Reichsgerichten, in Frankreich bei den Parlamenten, in England beim Parlament. Aber faſt allenthalben ohne Erfolg. In dieſer Hoffnungsloſigkeit erſcheint nun die dritte Geſtalt der Rechtsphiloſophie, die franzöſiſche des freien Staatsvertrages. Wir verfolgen ſie nicht. Sie iſt in der That nichts als die höchſte Form, in welcher die neue ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft zum Bewußtſein gelangt und ihr ſtaatliches Weſen ausdrückt. Wir können das hier nicht ausführen. Sie iſt die Vorläuferin, die ethiſche und logiſche Baſis der Revolution. Mit ihr beginnt die Epoche, welche wir als die des eigentlich verfaſſungsmäßigen Rechts der Selbſtverwaltung bezeichnen müſſen.

d) Das verfaſſungsmäßige Selbſtverwaltungsrecht.

(Die Entſtehung der Gemeinde-, Landſchafts- und Körperſchaftsordnungen. Die verfaſſungsmäßige Autonomie der Selbſtverwaltungskörper.)

Faßt man nun dieſen Gang der Geſchichte zuſammen und hält ihn demjenigen gegenüber, was wir früher als das Rechtsſyſtem der freien Verwaltungskörper in den Kategorien der juriſtiſchen Perſönlichkeit der Autonomie und der Oberaufſicht beſtimmt haben, ſo wird es wohl im Allgemeinen nicht ſchwer, das Weſen und den Charakter desjenigen zu beſtimmen, was wir, als den Inhalt der neuen Epoche, das verfaſſungsmäßige Selbſtverwaltungsrecht zu nennen haben.

Mit dem Siege der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft nämlich wird der Staat die einheitliche und höchſte Gewalt für alle ſeine Theile. Das Princip der Gleichheit, welches auf allen ſeinen Punkten ſein Recht beherrſcht, hebt jedes Vorrecht auf. Er kann vermöge deſſelben gar keinen rechtlichen Unterſchied zwiſchen ſeinen Angehörigen in öffentlichen Dingen anerkennen. Allein er iſt zugleich der Träger der Freiheit des Staatsbürgerthums. Er iſt es in der Verfaſſung, und aus der Verfaſſung geht dieſelbe, wenn auch langſam, ſo doch unwiderſtehlich in die Verwaltung hinüber. Seine ganze Natur fordert daher die Anerkennung der freien Verwaltung, mit ihr die der freien Verwaltungskörper, unter ihnen in erſter Reihe der Selbſtverwaltungskörper. Wenn er ſie nicht hätte, müßte er ſie ſchaffen; ſie ſind die praktiſche Bethätigung ſeines eigenſten Lebensprincips. Aber er hat ſie bereits; er findet ſie in den hiſtoriſchen Körpern der Landſchaften, der Gemeinden, der Körperſchaften vor. Er braucht ſie daher in der That nur in ſich aufzunehmen. Und

das thut er; er verſchmilzt ſie mit ſeinem eigenen Leben; ſie ſind nicht mehr bloß Theile und ſelbſtändige Körper in ihm, ſondern ſie werden ſeine Organe; ſie unterliegen dabei als ſolche nicht mehr wie früher dem Amt, ſondern ſie ſtehen zugleich neben demſelben; er erkennt ſie an nicht bloß als Thatſachen, die er vorfindet, ſondern als Nothwendigkeiten, deren er bedarf. Aber daneben hält er an dem Princip feſt, daß ſeine Geſetzgebung ſein ganzes Leben, alſo auch ſeine Selbſtverwaltung beherrſchen ſoll. Die letztere iſt ihm zwar ein ſelbſtverſtändliches Element ſeines Volkslebens, aber eben ſo ſelbſtverſtändlich iſt auch die unzweifelhafte Souveränetät ſeiner Geſetze. Die Dienerin dieſer Geſetze, die Gewalt, welche ſie zugleich zu kennen, zu begreifen und zu erfüllen hat, iſt die Regierung mit ihrer Verordnungsgewalt. Dieſe nun iſt unbedingt für die Vollziehung dieſer ihrer Funktion verantwortlich. Eine vollkommen ſelbſtändige Gewalt neben der letzteren, eine gleichberechtigte neben der erſteren kann es in dieſem Staate nicht geben. Dennoch ſind die Selbſtverwaltungskörper ſelbſtändig. Sollen ſie es ſein, ſo kann dieſe Selbſtändigkeit nicht mehr bedeuten eine Selbſtändigkeit *gegenüber* dem Staat, ſeiner Geſetzgebung und Regierung, ſondern nur eine Selbſtändigkeit *in* dem Staate. Eine Selbſtändigkeit in dem Staate iſt aber wieder nur denkbar, indem dieſe Körper einen *Theil* der Funktionen der Regierung als ihr, der Regierung gegenüber unantaſtbares *Recht* beſitzen. Iſt das der Fall, ſo muß ein ſolches Recht eine beſtimmte Gränze haben, und dieſe Gränze muß in der Weiſe gezogen werden, daß das Recht jener Körper auf ihre Regierungsfunktionen nicht den Proceß ſtöre, der durch die Verantwortlichkeit der Regierung die Ausführung der Geſetze in Wortlaut und Sinn ſichert. Dieſe Gränze wiederum kann eben deßhalb weder in der Auffaſſung der Selbſtverwaltungskörper, noch in der bloßen Anſicht der Regierung gegeben ſein. Sie muß objektiv feſtſtehen. Sie muß aber nicht bloß objektiv gelten, ſondern da innerhalb ihrer die freie Verwaltung ſich bewegt, ſo muß ſie wenigſtens nach Princip und Weſen als ein Theil und Moment der Verfaſſung ſelbſt angeſehen werden. Der neue Staat der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft muß daher die Selbſtändigkeit der Selbſtverwaltung an ſich als unbedingtes Princip anerkennen; aber da die Selbſtverwaltung ein Theil ſeiner ſelbſt iſt, ſo muß er die *Form*, in der ſie von den Selbſtverwaltungskörpern ausgeübt wird, und die *Gränze*, die für ſie gegenüber der Geſetzgebung und Regierung gelten ſoll, durch denſelben Willen ſetzen, der überhaupt ſein öffentliches Recht ſetzt. So empfängt jetzt die Selbſtverwaltung die Form und das Maß ihres Antheils an der Verwaltung im weiteſten Sinne; und dieſe Form und dieß Maß ihres, ihr jetzt geſetzlich verliehenen öffentlichen Rechts

iſt demnach das verfaſſungsmäßige Recht der Selbſtverwaltung.

Auf dieſe Weiſe nun entſteht das, was im Gebiete der Selbſtverwaltung unſer Jahrhundert gegenüber der früheren Zeit am beſten charakteriſirt. Die Selbſtverwaltungskörper erhalten eine, durch die verfaſſungsmäßige Geſetzgebung ihnen verliehene, gleichartige und gemeinſame, geſetzliche Organiſation, welche an die Stelle ihres hiſtoriſchen Rechts einerſeits und ihrer amtlichen Bevormundung andererſeits ihr öffentliches Recht feſtſtellt. Das ſind die Landſchafts-, Gemeinde- und Körperſchaftsordnungen, die mit den Verfaſſungen des neunzehnten Jahrhunderts ungefähr gleichzeitig entſtehen. Mit ihnen hat die Bewegung, welche das achtzehnte Jahrhundert auch auf dieſem Gebiete durchzieht, ihr feſtes Reſultat gefunden; ſie ſind, mögen ſie ſonſt ſo verſchieden ſein wie ſie wollen, der zum öffentlichen Recht erhobene Sieg der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung.

Dieſer Sieg, oder dieſe Geſetzgebung für das Selbſtverwaltungsrecht iſt nun allerdings wieder eine von jenen Thatſachen, welche wir nach Geiſt und Umfang als eine organiſche anerkennen müſſen. Bei aller Verſchiedenheit enthält derſelbe daher auch gewiſſe leitende Grundſätze, die als die natürlichen Conſequenzen ihres allgemeinſten Princips angeſehen werden müſſen und den gemeinſamen Charakter aller dahin gehörenden Erſcheinungen bilden. Dieſe ſind folgende.

Erſter Grundſatz iſt, daß es nicht bloß überhaupt Selbſtverwaltungskörper geben, ſondern daß das ganze innere Leben des Staats der Selbſtverwaltung angehören ſoll. Dieſer Grundſatz empfängt ſeinen Ausdruck in doppelter Form. Zuerſt erfaßt die neue Rechtsbildung die Selbſtverwaltungskörper als „Garantie der Verfaſſung.“ Der Sinn dieſer formell unklaren Vorſtellung bezieht ſich natürlich durchaus nicht auf das poſitive Recht der Verfaſſung und die einzelnen Sätze derſelben. Derſelbe bedeutet vielmehr, daß die Idee, welche die Verfaſſung geſchaffen hat, erſt dadurch ihre ganze Verwirklichung empfängt, daß ſie nicht bloß in der Geſetzgebung, ſondern auch in der Verwaltung zur Geltung Erſcheinung und gelange. Ein Volk iſt erſt dann frei, wenn es ebenſowohl an der wirklichen Thätigkeit als an der Willensbeſtimmung des perſönlichen Staats durch ſeine Individuen Theil nimmt; eine Freiheit kann überhaupt nicht beſtehen, ſo lange ſie bloß in der freien Geſetzgebung und nicht in der freien Verwaltung vorhanden iſt. Die „Garantie der Verfaſſung durch die Ausbildung der Selbſtverwaltung“ heißt daher, daß die volle Verwirklichung der Idee der Freiheit die wahre Gewähr der letzteren ſelbſt iſt; ſie ſchützt ſich ſelber, indem ſie ſich ganz zur Geltung bringt. Das iſt das erſte Princip, wenn auch noch das

allgemeinste, welches den Inhalt der verfassungsmäßigen Verwaltung bildet.

Der zweite Grundsatz enthält eigentlich nur die strenge Consequenz der ersteren. Ist das der Fall, so ist auch ein Unterschied zwischen der im Staate herrschenden und zugleich die Selbstverwaltungskörper erfüllenden Gesellschaftsordnung auf die Dauer nicht denkbar. Der Staat kann für seine organischen Glieder nur dasselbe gesellschaftliche Princip anerkennen, das er für sich selbst anerkennt. Die Form, in welcher diese Anerkennung nun zur rechtlichen Geltung gelangt, besteht darin, daß er seine Verfassung durch diese gesellschaftlichen Elemente bildet. Es ist daher undenkbar, daß er eine andere Grundlage der Verfassung zulassen sollte, als die, welche für ihn selber gilt, das ist klar. Diejenige Gesellschaftsordnung nun, welche diese Verfassung erzeugt, ist die staatsbürgerliche; die Grundform, in der dieß geschieht, besteht darin, daß das Volk seine Vertreter für Gesetzgebung wählt, und daß die gewählten Vertreter den Willen des persönlichen Staats bestimmen. Es folgt, daß der Staat mithin dasselbe Princip auch für die Selbstverwaltung zur Geltung bringt und bringen muß, wenn er nicht in einem tiefen, unlöslichen Widerspruch zwischen jener Volksvertretung und seiner Selbstverwaltung leben will, der nur zu Störungen seiner inneren Entwicklung führen kann. Daraus denn ergeben sich zwei entscheidende Consequenzen. Erstlich muß der Staat von allen Selbstverwaltungskörpern fordern, daß ihre Verfassung der des Staates analog sei; das ist, daß die Organisation derselben auf der Wahl beruhe; daß nur die gewählten Organe und weder die Masse noch das Regierungsorgan den Willen der Selbstverwaltungskörper ausdrücke, und daß endlich für diese gewählten Organe innerhalb ihres Gebietes das Princip der Verantwortlichkeit gegenüber der Gesammtheit gelte — kurz, daß das innere Recht dieser Körper ein verfassungsmäßiges Selbstverwaltungsrecht sei. Das ist die zweite Basis der durch das letztere gesicherten freien Verwaltung; sie ist es, durch welche man zu der Ueberzeugung gelangt, daß nicht etwa das abstrakte Recht der Selbstbestimmung oder das bloß negative der Selbständigkeit gegenüber der Regierung die Freiheit der Selbstverwaltung ausmacht, sondern daß die letztere darin besteht, daß die Rechte und Selbständigkeiten, welche jene haben und haben können, nach den Principien des staatlichen verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts verwaltet werden. Und indem dieses feststeht, ergibt sich auch ein zweites. Da jenes Recht nämlich eine nothwendige Bedingung des letzteren ist, so kann auch der Staat jene Ordnung nicht der vereinzelten Anschauung der einzelnen Selbstverwaltungskörper und ihren zufälligen socialen Verhältnissen überlassen bleiben,

ſondern die verfaſſungsmäßige Ordnung muß vielmehr durch den Staat ſelbſt beſtimmt werden — wie die Selbſtverwaltungskörper einen Theil des verfaſſungsmäßigen Lebens bilden, ſo müſſen ſie auch ein Theil der Verfaſſung ſelbſt ſein, und ihr Recht muß daher auf dem Geſetze beruhen, das deßhalb wieder ein für alle gleiches Recht ſetzt. Auf dieſe Weiſe ergibt ſich, daß die Elemente der Organiſation der Selbſtverwaltungskörper oder die geſetzlichen Landſchafts-, Gemeinde- und Körperſchaftsordnungen grundſätzlich der Autonomie derſelben entzogen und zum Gegenſtande der verfaſſungmäßigen Geſetzgebung gemacht werden. In der That bedeutete das nicht eine Beſchränkung der Autonomie, ſondern vielmehr nur den Grundſatz, daß die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft, das rechtbildende Element für die Verfaſſung des Staats im Ganzen, dieß nun auch für die Verfaſſung ſeiner Theile bleiben will. Und indem auf dieſe Weiſe dieſe Elemente der inneren Organiſation der Selbſtbeſtimmung dieſer Körper entzogen werden, entſteht jetzt die letzte Frage, was denn jetzt Inhalt und Bedeutung derjenigen Autonomie ſein kann und ſoll, welche nunmehr eben durch jene Geſetze denſelben gegeben iſt, oder der verfaſſungsmäßigen Autonomie.

Faßt man dieſe Frage vom Standpunkt des Princips auf, ſo iſt ſie keine ſchwierige. Es ſcheint aber eine ſolche Auffaſſung von Werth zu ſein, weil eben faktiſch theils gegenüber der Regierung, theils gegenüber den Reſten der ſtändiſchen Geſellſchaft in den einzelnen Fällen die Autonomie vielfach beſtritten wird und, wie wir geſehen, kein feſter Begriff derſelben beſteht. Wir geſtatten uns daher, das Princip der verfaſſungsmäßigen Autonomie hier aufzuſtellen.

Die verfaſſungsmäßige Autonomie der Selbſtverwaltungskörper iſt nämlich nichts anderes, als die Geltung der oben dargeſtellten Grundbegriffe von Autonomie und Oberaufſicht für die Selbſtverwaltung. Und zwar in dem Sinne, daß die letztere gerade bei den Selbſtverwaltungskörpern deßhalb im vollen Maße zur Anwendung gelangen, weil ſie eben die Geſammtheit aller öffentlichen Aufgaben, ſo weit die letztere überhaupt einer örtlichen Beſchränkung fähig ſind, umfaſſen.

Daraus nun ergibt ſich für alle Selbſtverwaltung folgendes an ſich ſehr einfache Syſtem von Grundſätzen.

Kein autonomer Körper hat ein Recht auf Selbſtbeſtimmung gegenüber dem Geſetz — Autonomie bedeutet nie einen Antheil an der geſetzgebenden Gewalt.

Der Inhalt der Autonomie iſt dagegen nur das Recht auf einen Antheil an der vollziehenden Gewalt. Das Recht der Autonomie bedeutet daher die Gränze, welche zwiſchen der Regierung als perſönlicher

und den Selbſtverwaltungskörpern als freier Geſtalt der vollziehenden Gewalt beſteht.

Oder: der Inhalt der Autonomie iſt ein Recht der Selbſtverwaltungskörper auf Verordnungen, Verfügungen und Zwang für ihre örtlichen Aufgaben.

Es folgt, daß wo Geſetz und Verwaltungs- (oder eigentliche) Verordnungen *fehlen*, die Selbſtverwaltungskörper dieſelben *erſetzen* können; ein Recht auf Vollzugsverordnung haben ſie nur, wenn daſſelbe ihnen ausdrücklich überlaſſen iſt; ein Recht auf Nothverordnungen haben ſie nie.

Die *Gränze* dieſes Rechts wird ihrerſeits beſtimmt durch den oberſten Grundſatz aller verfaſſungsmäßigen Verwaltung, daß die Regierung ein Recht auf *alle* Funktionen haben muß, für deren Ausführung ſie *verantwortlich gemacht werden* kann. Sie hat dieſe Gränze im einzelnen Fall *ſelbſt* zu beſtimmen; und ſie *kann* daher auch das ausdrücklich den Selbſtverwaltungskörpern zugeſprochene Recht durch ihre Befehle ſiſtiren oder beſchränken. Solche Befehle haben dann den Charakter und alſo auch das *Recht der Nothverordnung*, und die Regierung iſt für dieſelbe nach allgemeinen Grundſätzen *verantwortlich*.

Dieſes nun ſind die allgemeinen Grundlagen des verfaſſungsmäßigen Rechts der Selbſtverwaltung. Und jetzt betrachten wir die *faktiſche* Entwicklung dieſes Rechtsſyſtems nach den einzelnen Ländern Europas.

3. Die Geſtalt der Selbſtverwaltung in Europa. Das Princip ihrer Geſchichte.

Obwohl nun die oben dargelegten Begriffe der Selbſtverwaltung und ihres Rechts an ſich ſehr einfach ſind, ſo lehrt dennoch der erſte Blick auf die europäiſchen Zuſtände, daß die wirkliche Selbſtverwaltung in den verſchiedenen Ländern Europas eine ſehr verſchiedene iſt. Und ſchon bei dem erſten Eingehen auf die hiſtoriſche Entwicklung zeigt es ſich ferner, daß jedes Land ſeine eigenthümliche Geſchichte der Selbſtverwaltung überhaupt, ja ſogar für jedes der Hauptrechte derſelben hat.

Auch hier nun kann man einfach dabei ſtehen bleiben, jedes dieſer Länder für ſich zu behandeln. Das iſt der bisherige Gang der Wiſſenſchaft geweſen. Es kann niemanden einfallen, den Werth ſolcher Unterſuchungen in Zweifel ziehen zu wollen. Allein es iſt zugleich klar, daß ſo wie man auf das Weſen der Sache von der hiſtoriſchen Geſtalt derſelben übergeht, jenes nicht genügt. Am Ende wird man zugeben, daß wir in ſolchen Darſtellungen zwar die Reſultate des organiſchen Lebens kennen lernen, aber nicht in die Werkſtatt der Geſchichte hinein-

treten. Bei allem Reichthum von Kenntniß iſt und bleibt das eine Armuth an Wiſſen; das Ergebniß ſolcher Forſchung iſt daher auch nur das Nebeneinander der Thatſachen, keine Vergleichung im wahren Sinne des Wortes.

Wollen wir daher weiter gelangen, ſo müſſen wir bei der Frage beginnen, wo die Grundlagen ſind, welche die tiefen und für das innere Leben der verſchiedenen Völker ſo entſcheidenden Verſchiedenheiten erzeugt haben, die wir vorliegen ſehen. Erſt aus dem allen Gleichen kann die wahre Verſchiedenheit entſtehen. In der That iſt es das, was aus der Geſchichte eine Wiſſenſchaft macht. Es iſt aber nicht ſchwer, das hier zu beſtimmen.

Zwei Faktoren ſind es, welche zuſammenwirkend das Recht der Selbſtverwaltung bilden. Der erſte dieſer Faktoren iſt die geſellſchaftliche Ordnung, von der die Verfaſſung dieſer Körper abhängt. Der zweite iſt der Staat, der das Maß der Autonomie beſtimmt. Beide nun ergeben durch ihr gegenſeitiges Verhältniß gewiſſe einfache Sätze, welche das Weſen der poſitiven Geſtalt der Selbſtverwaltung zugleich erklären und entſcheiden.

Es iſt zuerſt möglich, daß der Staat als Ganzes eine andere geſellſchaftliche Ordnung anerkennt, als diejenige, welche in den Selbſtverwaltungskörpern geltend iſt. In dieſem Falle wird ſtets die Verfaſſung der letzteren durch die Geſetze des erſteren in Harmonie mit ſeiner eigenen Verfaſſung beſtimmt werden, da dieſe Harmonie eine unbedingte Vorausſetzung des Staatslebens iſt. Daher muß man ſagen, daß die in den Selbſtverwaltungskörpern geltenden Ordnungen für Wahlrecht und Wählbarkeit das entſcheidende Kriterium für die Geſellſchaftsordnung iſt, welche den Staat ſelbſt beherrſcht. Hier iſt gar kein Irrthum möglich. Das Princip der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft iſt Wahlrecht und Wählbarkeit auf Grundlage der Steuerpflicht; das Princip der ſtändiſchen Geſellſchaft iſt Wahlrecht und Wählbarkeit auf Grundlage des Angehörens an einen Berufskörper; das Princip der Geſchlechterordnung iſt Wahlrecht und Wahlfähigkeit auf Grundlage rechtlicher Kategorien des (meiſt erblich) erworbenen Grundbeſitzes. Sind die Elemente der beiden letzten Geſellſchaftsformen noch in den Selbſtverwaltungskörpern gültig, ſo iſt auch der Staat ſelbſt nicht zur Herrſchaft der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft erhoben, und keine Verfaſſung der bloßen Volksvertretung iſt genügend, um ihm allein dieſen Charakter zu verleihen. Verſchwinden ſie dagegen in jenen Körpern, ſo iſt auch die Erhaltung jener Unterſchiede in der Staatsverfaſſung wieder nur ein untergeordnetes Moment; es iſt kein Zweifel, daß die Entſcheidung ſtets in den Selbſtverwaltungskörpern liegt. Und darnach zunächſt iſt

der Charakter der großen Länder in Europa leicht verständlich. Dabei ist nur das festzuhalten, daß diese Frage gegen Maß und Art der Autonomie ganz gleichgültig ist; denn diese wird ihrerseits nicht von der Gesellschaftsordnung, sondern von der Entwicklung der persönlichen Regierungsgewalt bestimmt.

Von diesem Standpunkt aus ist Frankreich auch hier das Land der entschiedenen, wenn auch gewaltsam zur Herrschaft gelangten staatsbürgerlichen Gesellschaft. Daher ist Frankreich zugleich das Vaterland der staatlichen Gemeindegesetzgebung, und hat unbedingt und von Anfang an die Gleichheit in Wahlrecht und Wählbarkeit seiner Verfassung und seiner Selbstverwaltung anerkannt. In England hat die staatsbürgerliche Gesellschaft nie ganz ihre Geltung verloren; England hat daher die Geschlechter- und Ständeordnung zwar nie vernichtet, wohl aber ihr jedes öffentliche Vorrecht genommen. Daher hat England den Kern seiner Verfassung eben in den Selbstverwaltungskörpern, welche ihrerseits die Volksvertretung bilden. Eine eigentliche Gesetzgebung war daher in dem obigen Sinne nicht nöthig, ja gar nicht möglich; es war das natürliche und einfache Princip der englischen Selbstverwaltung von jeher, daß der Steuerbeitrag die Grundlage für Wahlrecht und Wählbarkeit gebe. In Preußen dagegen herrscht vorzugsweise noch das Princip der Geschlechterordnung, dem die Reste der ständischen Ordnung sich in untergeordneter Weise anschließen; daher denn eine Verfassung der Landgemeinden und namentlich der Provinzialstände, welche das Princip der staatsbürgerlichen Ordnung überhaupt nicht anerkennt, sondern Wahlrecht und Wählbarkeit von Geschlecht und Grundbesitz durchgehend abhängig macht. Damit fast in direktem Widerspruch steht die städtische Selbstverwaltung, welche wieder auf der staatsbürgerlichen Gesellschaft beruht, und andererseits die Verfassung des Staats selbst, welche im Wesentlichen denselben Charakter hat. Daher denn der beständige Kampf im Innern dieses Staats, der selbst nur ein Beweis dafür ist, wie die beiden großen socialen Grundformen mit einander im Streit liegen und noch immer einen heißen, erbitterten Kampf kämpfen, dessen Ausgang über die Zukunft dieses Staates entscheiden wird. In Oesterreich dagegen hat die staatsbürgerliche Gesellschaft beinahe vollständig gesiegt; die Geschlechter- und Ständeordnung hat nur noch ihren letzten Platz in den Landschaften; in Gemeinden und Staat ist sie vollständig verschwunden. Dagegen hat die ständische Ordnung in der katholischen Kirche dieselbe Stellung und dasselbe Recht, wie die Geschlechterordnung des Adels und Junkerthums in Preußen; und während hier der Sieg der neuen Gesellschaft von der Bewältigung des letzteren abhängt, hängt die Zukunft des Reiches davon ab, daß die Kirche in

die große Ordnung der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft aufgenommen werde. Ob und wann das geſchieht, iſt nicht zu berechnen. Was die Geſchlechterordnung betrifft, ſo hat Preußen noch ein Syſtem von Vorrechten ohne Ariſtokratie, und Oeſterreich ein Syſtem der Ariſtokratie ohne Vorrechte. Erſt wenn in Preußen die Landgemeinde- und Provincialſtändeordnungen ſich frei geſtalten, und in Oeſterreich die Selbſtverwaltung in der Kirche zur Geltung gelangt, wird die Zukunft Deutſchlands entſchieden ſein.

Wir glauben nun die übrigen Staaten hier übergehen zu können; der Charakter derſelben iſt nach den obigen Sätzen wiſſenſchaftlich leicht zu beſtimmen. Betrachten wir jetzt dagegen das zweite Moment, aus welchem das Recht der Selbſtverwaltung hervorgeht, die Regierung und ihre Stellung im Staate.

Legt man nämlich den einfachen Begriff zum Grunde, daß die Autonomie der Selbſtverwaltung eben nur ein Antheil, möge derſelbe nun groß oder gering ſein, an der Verordnungs- und Zwangsgewalt der Regierung iſt, ſo ergibt ſich das Geſetz, daß die Urſachen, welche in der Bildung eines jeden Staats eine große Gewalt der Regierung forderten, nothwendig der Selbſtverwaltung nur eine kleine übrig laſſen können; oder daß Maß und Art der Autonomie ſtets bedingt erſcheinen müſſen durch den hiſtoriſch gegebenen Staatenbildungsproceß. Dieſer ſelbſt nun wird durch zwei Momente beſtimmt; zuerſt allerdings durch die Entwicklung der geſellſchaftlichen Kämpfe, dann aber auch durch die äußeren Verhältniſſe, welche den Staat zur Machtentwicklung zwingen. Die Nothwendigkeit der Machtentwicklung fordert unabweisbar eine ſtarke und thätige Regierung; dieſe aber muß die Autonomie in einem um ſo größeren Maße beſchränken, je dauernder die Urſachen ſind, welche die Machtentwicklung fordern. Vorübergehende Gründe zur plötzlichen Machtentfaltung können zwar auf kurze Zeit ſtrenge und gewaltſame Unterwerfung der Autonomie unter die perſönliche Staatsgewalt erzwingen, aber ſie laſſen die organiſchen Elemente der erſteren unberührt und behalten ſelbſt da, wo ſie mit rückſichtsloſer Härte durchgreifen, den Charakter von Ausnahmsmaßregeln. So wie aber ein Staat auf dauernder Machtentwicklung beruht, wird er ſtets nothwendig dahin trachten, daß ihm wo möglich gar kein ſelbſtändiger Wille entgegentrete. Autonomie und innere Verwaltung ſind mit dem Ruhm der Herrſchaft über andere Völker organiſch unverträglich. Und von dieſem Standpunkt aus iſt das zweite Element in der Geſtalt der Selbſtverwaltung Europas leicht verſtändlich.

England hat ſich nicht durch Eroberung gebildet und nie Eroberung gemacht. Nur einmal iſt die Gewalt zum Herrn von England geworden

und das war nach der Schlacht von Haſtings. Irland dagegen iſt erobert; Schottland aber iſt in freiem Verein mit England. Englands Selbſtverwaltung iſt daher nie ganz untergegangen und je mehr ſich Normannen und Sachſen vermiſchten, deſto klarer tritt das Selfgovernment zu Tage; ſo ſehr, daß mit unſerem Jahrhundert, wo England jeden gewaltſamen Einfluß ſogar auf ſeinen eigenen Colonien abweist, der Zuſtand Englands faſt zur Regierungsloſigkeit geworden iſt. Dadurch, daß auf dieſe Weiſe weder ein geſellſchaftlicher Gegenſatz zwiſchen Staat und Selbſtverwaltung, noch auch ein Proceß der Machtentwicklung für England vorhanden iſt, iſt England naturgemäß die Heimath der größten Autonomie des ganzen Europas.

Frankreich dagegen hat zwei faſt unüberwindliche Feinde ſeiner Autonomie, obgleich in der Selbſtverwaltung die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft zur unzweifelhaften Herrſchaft gelangt iſt. Frankreich enthält in ſeinem Innern die Elemente des Kampfes der Klaſſen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft, und nach Außen hin die Tradition der militäriſchen Präponderanz in Europa. Beides fordert, jedes in ſeiner Weiſe, eine gewaltige Machtentwicklung; in dieſem Frankreich muß die Regierung ſtark ſein. Frankreich hat daher gleich vom Anfange ſeiner Neubildung an, wie wir ſchon oben bemerkt haben und wie es ſich weiter unten genauer ergeben wird, die Autonomie niemals zugelaſſen, und wird ſie nie zulaſſen können, ſo lange es auf ſeinem bisherigen Standpunkte ſteht. Dennoch hat es vermöge ſeiner geſellſchaftlichen Ordnung das Element der Selbſtverwaltung bei ſich nicht ganz beſeitigen können. Es hat daher, und das iſt ſein Charakter, die Selbſtverwaltung in der Weiſe entwickelt, wie ſie überhaupt bei einem in äußerer wie in geſellſchaftlicher Beziehung auf der Machtentwicklung beruhenden Staate möglich iſt. Es hat das Element der Selbſtbeſtimmung des Volkes als berathende Gewalt zugelaſſen und ſeiner Regierung ausſchließlich die vollziehende Gewalt vorbehalten. Das Lebensprincip der franzöſiſchen Selbſtverwaltung erſcheint daher in zwei Beſtimmungen, welche Frankreich eigenthümlich ſind. Zuerſt darin, daß die Häupter der Selbſtverwaltungskörper von der Regierung eingeſetzt werden und den Charakter und das Recht von Beamteten behalten; dann in Conſequenz davon, daß die Selbſtverwaltungskörper kein Verordnungsrecht oder Zwangsrecht haben. Die Ausführung dieſer Punkte beſteht darin, daß alle Selbſtverwaltung als Conseil auftritt. Eben deßhalb aber hat Frankreich auch, als weiteren ſpecifiſchen Unterſchied von England, das Syſtem der Hierarchie auf die Selbſtverwaltung angewendet, und die unteren Körper derſelben den oberen in gleicher Weiſe untergeordnet, wie die Aemter. Die franzöſiſche Geſtalt

der Selbſtverwaltung iſt daher eine weſentlich andere als die engliſche; ſie iſt die organiſirte Herrſchaft der Regierung über die Selbſtverwaltung, der rechtlich formulirte Sieg der Einheit über die Freiheit. Und wieder finden wir, daß das deutſche Leben in eigenthümlicher Weiſe beide verbindet.

Deutſchland hat nämlich bis auf die neueſte Zeit weder eine eigentliche Machtentwicklung noch ſociale Kämpfe gehabt. Dennoch ſind ſeine Staaten entſtanden durch die Aufhebung der alten Selbſtändigkeit der Territorien. In jedem ſeiner Theile iſt daher allerdings der Gegenſatz zwiſchen Regierung und Selbſtverwaltung lebendig geweſen, wie im Ganzen der Gegenſatz zwiſchen der Einheit und der Selbſtändigkeit der einzelnen Staaten. In dieſem Gegenſatze hat ſich das Princip der Selbſtverwaltung nicht auf die allgemein herrſchende ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft ſtützen können, wie in England und Frankreich; ſondern hier war es, wo die Selbſtverwaltung ſich vorzugsweiſe auf das hiſtoriſche Recht ſtützen mußte. Mit dem hiſtoriſchen Recht aber war zugleich der weitere Grundſatz gegeben, daß die Verfaſſung dieſer Körper gleichfalls eine hiſtoriſche, das iſt durch die Reſte der Geſchlechter- und Ständeordnung beſtimmte ſein mußte. Daneben aber wirkten zugleich die Nothwendigkeit einer gewiſſen Energie der Regierungsgewalt, um die Auflöſung der Bundesſtaaten in die Einheit zu hindern, und andererſeits die immer ſtärker werdenden Elemente der ſtaatsbürgerlichen Freiheit und Gleichheit. Die deutſche Selbſtverwaltung hat daher bis zur Gegenwart ein ganz eigenthümliches, ſcheinbar höchſt verworrenes Bild dargeboten, deſſen Grundzüge und deſſen Zukunft geradezu unentwirrbar ſind, wenn man nicht auf die früher dargeſtellten Grundbegriffe zurückgeht. Wir finden in Deutſchland theils das engliſche Princip der Selbſtverwaltung, indem namentlich ſeit 1848 der Grundſatz des allgemeinen Wahlrechts und der Wahlfähigkeit auf Baſis der Theilnahme an der Steuer anerkannt iſt, wie in den meiſten Städteordnungen; wir finden den Grundgedanken der ſelbſtändigen Verordnungsgewalt theils ganz durchgeführt, wie in den Beſtimmungen über die Verwaltung des eigenen Vermögens, theils zur Hälfte, wie in denen, wo den Selbſtverwaltungskörpern ein übertragener, amtlicher Wirkungskreis gegeben iſt; wir finden auf andern Punkten, namentlich in den Landſchaften, wieder das ganze hiſtoriſche Recht mit den Wahl- und Wählbarkeitsprivilegien der alten Stände und Geſchlechter, freilich faſt ohne Autonomie, aber doch mit hohen Ehren umgeben; wir finden weiter das franzöſiſche Princip anerkannt in der geſetzlichen Unterordnung aller Selbſtverwaltung unter die Verordnungsgewalt der Regierung, und halb anerkannt in der Beſtätigung der Häupter dieſer Körper durch die

höheren Amtsstellen; wir finden es endlich wieder in der Hierarchie der Landtage über die Gemeinde, und in den Versuchen, das ganze Selbstverwaltungsrecht durch einheitliche Gesetze zu ordnen. Es ist auf den ersten Blick klar, daß hier ein durchaus unfertiger, einheitsloser Zustand herrscht, in welchem die großen rechtsbildenden Elemente noch auf allen Punkten in mächtiger Bewegung sind. Es ist nichts fertig in Deutschland. Und diese Unfertigkeit zeigt sich nun wieder darin, daß jene Elemente, welche das Recht der Selbstverwaltung bilden, sehr verschieden vertheilt sind. Jeder Theil Deutschlands hat seine besondern Zustände, sowohl der Macht als der gesellschaftlichen Ordnung. Jeder Theil Deutschlands hat daher auch seine Gestalt der Selbstverwaltung. Vergeblich ist das Bemühen der Theorie, hier ein gemeinsames deutsches Recht herzustellen; jeder Versuch, das bunte Bild wechselnder Kräfte als eine feste Gestalt darzustellen, führt zu einer unabsehbaren Verwirrung in den Begriffen, zum atomistischen Nebeneinanderstellen von Daten und Thatsachen, welche jede organische Gestaltung unmöglich machen, und deren Mängel selbst durch deutschen Sammlerfleiß nicht ersetzt werden können, wie es in neuester Zeit wieder Gierke gezeigt hat. Wenn je, so gilt hier das Wort, daß man Deutschland nie verstehen wird, wenn man nicht einen Standpunkt einnimmt, auf welchem es mit seinem ganzen vielgestaltigen Leben als ein Theil und Gebiet einer viel größeren Erscheinungsreihe auftritt, das zugleich alle Völker Europa's umfaßt.

Sei dem nun aber wie ihm wolle, gewiß bleibt, daß diese allgemeine Gestalt der Selbstverwaltung doch zuletzt eine feste Form gewinnt, wenn man hier ihre großen Grundformen, die Landschaft, die Gemeinde und die Körperschaft auflöst. Das ist die Aufgabe des Folgenden. Zunächst aber dürfen wir die eben gegebenen allgemeinen Andeutungen über die Selbstverwaltung der drei Culturvölker im Allgemeinen etwas bestimmter darlegen.

Englands Selbstverwaltung.

Das eigentliche Wesen des Selfgovernment. Das historische Recht in England. Die Corporation und die Incorporation. Die bye laws. Die visitators.

Wir sind gewohnt, England als die eigentliche Heimath der Selbstverwaltung anzusehen, und mit Recht. Auch der Name stammt aus England. An England lernen wir gerade in der Selbstverwaltung, was ein großes Volk vermag, indem es sich selber für seine eigene Verwaltung verantwortlich macht. Wir lernen aber auch an ihm, wo die Gränze desjenigen ist, was diese Selbstverwaltung leisten kann. Wir

bewundern es vielleicht nach der einen Seite hin noch immer nicht genug, denn wir vermögen es noch immer nicht ihm in der ſtaatlichen Energie der Einzelnen gleich zu thun; wir bewundern es aber gewiß nach einer andern Seite hin zu viel, denn wir ſind auch hier geneigt, das Eigene, Große und Gute neben dem Fremden gering zu achten. Wir müſſen daher, von der Selbſtverwaltung redend, den Verſuch machen, nicht etwa bloß die thatſächlichen Verhältniſſe und Rechte der engliſchen Selbſtverwaltung aufzuführen, und nicht bloß bei dem allgemeinen Geiſte derſelben ſtehen zu bleiben, ſondern hier einmal das herauszuheben, was dieſelbe zu etwas, von der continentalen Selbſtverwaltung ſpecifiſch verſchiedenen macht, zu beſtimmen. Nach den gründlichen Arbeiten Gneiſts iſt es gerade für dieß Gebiet kaum thunlich, viel Neues im Material anzuführen. Was uns übrig bleibt, aber was auch ſehr nothwendig iſt, iſt der Verſuch, das wahre Verhältniß dieſes Selfgovernment zu demjenigen feſtzuſtellen, was ihm auf dem Continent entſpricht. Und möge man ſonſt über Weſen und Werth begrifflicher Darſtellung denken wie man will, das iſt gewiß, daß eine wirkliche, und für die praktiſche Rechtsbildung brauchbare Vergleichung ohne Zurückführung auf die alten gemeinſamen elementaren Grundverhältniſſe nicht thunlich iſt.

Dieſer ſpecifiſche Charakter Englands in Beziehung auf ſein Selfgovernment beſteht nun theils in dem Syſtem der Selbſtverwaltungskörper, theils in dem inneren, theils in dem öffentlichen Recht derſelben.

Der erſte charakteriſtiſche Grundzug der engliſchen Selbſtverwaltung gegenüber der des Continents beſteht nämlich darin, daß England kein eigentliches Syſtem derſelben, keine durchgreifende Unterſcheidung von Landſchaft, Gemeinde und Körperſchaft hat, ſondern nur eine und dieſelbe Grundform für alle Selbſtverwaltung, die „Corporation.“ Man muß dabei nicht nach einer juriſtiſchen Definition dieſer „Corporation“ ſuchen; die Engländer beſitzen aus Gründen, die hier als bekannt vorausgeſetzt werden dürfen, keine eigentliche Jurisprudenz und daher auch kein Bedürfniß nach feſten juriſtiſchen Definitionen. Die Corporation bedeutet in England jeden vom Parlament anerkannten, mit eigenem Recht und eigener Verfaſſung beſtehenden Körper der freien Verwaltung, ganz gleich, ob derſelbe eine Stadt, eine Landſchaft, eine eigentliche Corporation, oder ſelbſt ein Verein iſt. Die ganze engliſche Selbſtverwaltung beſteht daher auch aus lauter ſolchen ſelbſtändig neben einander ſtehenden Corporations. Die alte eigentliche Landſchaft, die County, iſt keine Selbſtverwaltung, ſondern zu einem Bezirk der öffentlichen Rechtspflege geworden, und es war, beiläufig bemerkt, ganz falſch von uns, ſie als Landſchaft aufzufaſſen (ſ. unten).

Es existirt daher auch in England, wie wir gleich sehen werden, keine Ueber- und Unterordnung der Selbstverwaltungskörper, wenn auch die Corporations trotz ihrer Rechtsgleichheit keineswegs in sich gleichartig sind. Dieß nun hängt aufs Engste mit demjenigen zusammen, was wir die *Gestalt des historischen Rechts* in England nennen werden. Die Bedeutung und der Inhalt dieses Begriffes für England ist in der That die Grundlage für die richtige Beurtheilung des englischen Selfgovernment; ohne ihn gelangt man zwar zu den einzelnen Thatsachen und Rechtssätzen, aber nicht zu dem Gedanken, der sie und ihre Entwicklung beherrscht.

Es ist bekannt, daß der Grundzug der Bildung des öffentlichen Rechts in England der Kampf der Volksvertretung mit der königlichen Gewalt ist, daß aber dieser Kampf nicht wie auf dem Continent von den einzelnen Landschaften und Gemeinden, sondern stets vom Parlament als *Ganzem* ausging. In der Stellung und dem Rechte des Parlaments als Ganzem ward daher jedesmal die ganze Gestalt des öffentlichen Rechts entschieden. Das Parlament nun war es, welches eben aus den Selbstverwaltungskörpern, den Gemeinden und Körperschaften, durch Wahl derselben gebildet ward. Das Parlament selbst war daher gleich von Anfang an etwas anderes als die Volksvertretung auf dem Continent; es war nicht bloß der Körper der Gesetzgebung, sondern es war zugleich der höchste Verwaltungskörper; es war die in *Einen Körper zusammengefaßte Selbstverwaltung des ganzen Landes*. Es ist daher einseitig und erweckt eine ganz falsche Vorstellung von dem Wesen der englischen Selbstverwaltung, wenn man unter ihr bloß die örtliche, auf dem Grundbesitz beruhende Selbstverwaltung der einzelnen Körperschaften versteht; das englische Selfgovernment ist vielmehr zugleich die *örtliche* Selbstverwaltung der Körperschaften *und* die im Parlament gegebene *Selbstverwaltung des ganzen Reiches durch die Abgeordneten derselben*. Das Selfgovernment darf daher *nicht*, wie man es wohl thut, bloß auf die englische Communalverfassung bezogen werden. Es ist vielmehr der in Ein Wort zusammengefaßte Gedanke, daß das Parlament zugleich die oberste Gesetzgebung *und Verwaltung* des Reiches ist, und daß daher das Parlament die eigentliche Verordnungsgewalt *neben* der gesetzgebenden hat, so daß die Verordnung der Regierung, Regel und Princip auf dem Continent, vielmehr in England *als Ausnahme erscheint*. Das nun haben wir oben bereits weitläuftiger dargelegt. Es folgt aber daraus für die Selbstverwaltungskörper aller Art, die Corporations, daß im Gegensatz zwischen ihnen und der Regierung und ihrer Gewalt, wie auf dem Continent, ein Versuch und ein beständiges Streben

der letzteren, ſich die Selbſtändigkeit der Körperſchaften unterwerfen zu wollen, ein Hineingreifen der erſteren in die letzteren, für England principiell undenkbar war, da eben das Parlament als Regierung aus den Selbſtverwaltungskörpern hervorging. Im Gegentheil war ja die Stellung des Parlaments als Regierung nur ein großes Analogon der Selbſtverwaltung; das Parlament wendete nur die Grundſätze auf das ganze Reich an, welche das innere Recht der Selbſtverwaltungskörper für die eigenen Angelegenheiten der letzteren ſelbſt bildeten. Daher kam dann auch der Gedanke gar nicht vor, daß die Selbſtverwaltungskörper dieſer aus ihnen ſelbſt hervorgegangenen Regierung gegenüber ſich auf ein hiſtoriſches Recht zu berufen gehabt hatten, um ihr Recht auf Selbſtverwaltung gegen ſie zu vertheidigen; es gab daher gar nicht den Begriff und die Bedeutung des hiſtoriſchen Rechts in England, wie in Deutſchland, da man daſſelbe gar nicht nöthig hatte, um die Selbſtverwaltung überhaupt erſt anzuerkennen. Sondern das, was dem hiſtoriſchen Recht in England entſpricht, iſt einfach der Grundſatz, daß die Selbſtverwaltung die Quelle des Rechts des Parlaments ſei. Und daraus nun folgen auch die übrigen, an ſich ſehr einfachen Grundſätze für das Selfgovernment.

Was nämlich zuerſt das innere Recht oder die Verfaſſung dieſer Körper betrifft, ſo ergibt ſich, daß eine Disharmonie zwiſchen der Gemeindeverfaſſung und der Parlamentsverfaſſung an ſich gar nicht denkbar war. Im Gegentheil iſt es aus dem Obigen klar, daß ſtets dieſelbe Ordnung der Geſellſchaft den Corporations und dem Parlament zum Grunde liegen mußte und zum Grunde lag. Das große Princip, auf dem beide gleichmäßig beruhen, war das Princip der Wahl der Organe durch die Mitglieder. Das Princip iſt von jedem Körper ſo gut wie von dem Parlament ſelbſt anerkannt; eine nicht gewählte Vertretung kennt England überhaupt nicht. England hatte daher auch nie Veranlaſſung, die Verfaſſung ſeiner Selbſtverwaltungskörper erſt durch eine förmliche Geſetzgebung in obligatoriſcher Weiſe als Theil ſeiner Reichsverfaſſung zu regeln, wie es auf dem Continent geſchah; denn die Verſchiedenheit der für die Volksvertretung und für die Selbſtverwaltungskörper geltenden Grundſätze in der Bildung des Organismus der Verwaltung und Vertretung war eben nicht vorhanden. England hätte nur dann darüber Geſetze gegeben, wenn ſich Körperſchaften ohne Wahl hätten bilden wollen; und das war an und für ſich ausgeſchloſſen. Da nun aber andererſeits das Parlament ſelbſt aus den Selbſtverwaltungskörpern hervorging, ſo entſtand daraus ein zweiter Grundſatz, den gleichfalls der Continent nicht kennen konnte. Die Bildung und Anerkennung ſolcher Körper war nicht Sache der Regierung

als einer von der Geſetzgebung getrennten ſelbſtändigen Gewalt, ſondern Sache des geſetzgebenden Körpers ſelbſt. Sie erſcheint daher auch nicht als ein Beſchluß der Krone, ſondern als ein Beſchluß des Parlaments ſelbſt; ſie iſt nicht eine Verordnung, ſondern ſie iſt *ein Geſetz*. Und eine ſolche, vom Parlament ausgeſprochene Anerkennung eines Selbſtverwaltungskörpers, die in die Akten des Parlaments aufgenommen wird und als Geſetz gilt, heißt „Incorporation.“ Die Incorporation iſt daher das Analogon der Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit (ſ. oben); *ſie* vertritt für die eigentlichen Selbſtverwaltungskörper die Gemeinde- und Landtagsordnung Deutſchlands; ſie iſt gleichſam eine Gemeindeordnung von Fall zu Fall (ſ. unten) und hält eigentlich nichts feſt als den Grundſatz der Wahl, der Selbſtbeſteuerung und der öffentlich rechtlichen Haftung, welche wiederum die Baſis des ſtaatlichen Rechts des engliſchen Selfgovernment bildet.

Dieß ſtaatliche Recht des engliſchen Selfgovernement iſt daher im Grunde eben ſo einfach als das Princip ſeiner Verfaſſung. Da das Parlament als Verwaltung ſich um die Selbſtbeſteuerung der Selbſtverwaltungskörper nicht kümmert, und eine eigene Regierung mit ſelbſtändiger Verordnungsgewalt nicht exiſtirt, ſo haben in Beziehung auf die inneren Angelegenheiten dieſe Körper das Recht, ſelbſt öffentlich gültige Beſtimmungen über ihre innere Verwaltung zu geben, ohne daß ſie dazu einer beſondern Berechtigung bedürften. Dieſe Beſtimmungen ſind die „bye laws;“ es iſt *ſelbſtverſtändlich* mit dem Begriff der Corporation gegeben, daß *jede* ſolche Corporation, Gemeinde oder Körperſchaft oder Verein, das Recht habe, ſolche bye laws for „the better government of the corporation“ zu geben. Dieſe bye laws haben nur Eine feſtbeſtimmte Gränze. Sie dürfen das *geſetzliche Recht* nicht angreifen, da dieß geſetzliche Recht ſelbſt der Ausfluß des einheitlichen Organes aller Selbſtverwaltung, des Parlaments, iſt. Es folgt daraus, daß die innere Verfaſſung jener Körper, wenn ſie einmal vom Parlament anerkannt, incorporated, iſt, auch nicht mehr durch den Beſchluß derſelben geändert werden kann; es folgt aber auch zweitens, daß ſobald dieß geſchehen iſt, dem Körper das Recht zuſteht, bye laws, örtliche Verwaltungs- und Polizeiordnungen, *über alles zu geben, was nicht ausdrücklich durch das geſetzliche Recht geordnet iſt*. Endlich folgt drittens der gleichfalls unbeſtritten gültige Satz, daß der Selbſtverwaltungskörper als (juriſtiſche) Perſönlichkeit *gerichtlich haftet*, das iſt, dem *Klagerecht in allen* ſeinen Beſchlüſſen und Thätigkeiten unterworfen iſt, wie jeder Einzelne und ſelbſt wie jeder Beamtete. Die Gränze für die Selbſtverwaltung iſt daher nicht etwa wie auf dem Continent eine mehr oder weniger glückliche

gesetzliche Competenzbestimmung, sondern eben nur das allgemeine geltende Recht; die Competenz des englischen Selfgovernment ist daher nicht positiv bestimmt, sondern einfach negativ in der Summe des öffentlichen Rechts gegeben; ein Satz, der wiederum genau mit dem Princip der Haftung der Beamteten zusammenhängt. Es ist aber damit auch der Begriff und die Geltung eines Beschwerderechts gegen die Akte des Selfgovernment durch bye laws grundsätzlich ausgeschlossen; denn es gibt keine Regierung, welche die Interessen zu vertreten, oder das Recht hätte, in die Selbstverwaltung positiv durch Erlasse u. s. w. einzugreifen. Wo das Gesetz aufhört, beginnt die Souveränetät der englischen Selbstverwaltung. Wenn daher dem Einzelnen die Interessen nicht gehörig gewahrt erscheinen, so ist es seine Sache, eine bessere Vertretung, ein besseres Verständniß dieser Interessen herbeizuführen. Und dieß eine geschieht durch das große Mittel des Versammlungs- und Petitionsrechts; in ihm und in ihm allein ist das Correctiv jener Souveränetät, die wir die Rechtlosigkeit der Interessen nennen möchten, gegeben. Daher ist in England das Vereins-, Versammlungs- und Petitionsrecht nicht bloß wichtiger, sondern es ist eigentlich etwas anderes als auf dem Continent. Es ist der Ersatz der Regierungsthätigkeit und ihrer Oberaufsicht; es ist die Form der Selbstoberaufsicht, wenn man uns den Ausdruck gestatten will, welche das Gegengewicht gegen jene Souveränetät der Selbstverwaltung bildet. Ohne dieß Recht ist in England die ganze Verwaltung, namentlich aber die der Verwaltungskörper, gar nicht denkbar, und da sie die nicht vorhandene Regierung ersetzt, so gibt es auch keinen Faktor des englischen Lebens, der daran dächte, sie zu beseitigen oder zu bekämpfen. Wer das wollte, würde von einem Engländer noch weniger verstanden werden, als wenn wir auf dem Continent etwa die Regierung überhaupt für überflüssig erklären wollten; und zwar nicht etwa bloß im Namen der Freiheit des Volkes, sondern wie sich aus dem Obigen ergibt, aus dem ganz praktischen Gesichtspunkt der Interessen des wirklichen Lebens. Und so bildet das englische Selfgovernment ein klares und sehr leicht verständliches System von Grundsätzen und Rechten, das mit seiner Eigenthümlichkeit selbständig und groß neben dem des Continents besteht, und von dem wir viel zu lernen haben.

Nur auf Einem Punkte tritt uns auch hier der specifisch continentale Begriff der Oberaufsicht entgegen; das ist in Beziehung auf die rein wirthschaftliche Vermögensverwaltung der Selbstverwaltungskörper. Hier hat „das Gesetz besondere Personen bestimmt um zu visitiren, zu untersuchen und zu corrigiren alle Unregelmäßigkeiten im Schoße derselben im weitesten Umfang.“ Diese Visitation ist eigentlich

eine gesetzliche Rechnungsbehörde; sie hat mit den bye laws und ihrer möglichen Gesetzwidrigkeit gar nichts zu thun, und beschränkt sich nur auf Verwendung der Mittel des Körpers für die Zwecke desselben. Es ist das eigentlich der einzige Punkt, auf welchem die selbständige Funktion der Regierung in der englischen Selbstverwaltung zur Erscheinung tritt, und der Beweis dafür, daß selbst bei der freiesten Verfassung der letzteren keine Selbstverwaltung sich allein selbst genügen kann; der Punkt, auf welchem die Gemeinschaft der Rechtsbildung mit dem Continent klar zu Tage tritt.

Es wird nun nicht schwer sein, darnach den reichen Stoff zu benutzen, den namentlich Gneist für das englische Selfgovernment gebraucht hat, und die Punkte zu bestimmen, auf denen hier weiter zu arbeiten ist. Während in seinem Selfgovernment das Material der Geschichte gegeben ist, sind die allgemeinen leitenden Gedanken weit besser in seinem Verfassungs- und Verwaltungsrecht II. §. 124 angegeben. Die Hauptsache bleibt aber immer, daß man das Recht der englischen Selbstverwaltung nicht als ein Princip, sondern als eine natürliche und einfache Consequenz des englischen Staatslebens ansehe. Und dieß darzuthun, war die Aufgabe des Obigen.

Frankreichs Selbstverwaltung.

Das System der Conseils und die Hierarchie der Selbstverwaltungskörper.

Der gewaltige Einfluß, den Frankreich auch in der Entwicklung der Selbstverwaltung auf das übrige Europa gehabt hat, läßt es wohl motivirt erscheinen, wenn wir die eben aufgestellten allgemeinen Charakterzüge hier etwas genauer ausführen.

Wenn wir früher den Satz aufgestellt haben, daß die Gestalt und der Charakter der Selbstverwaltung in jedem Lande von der Entwicklung der Regierung abhängig erscheine, so ist gerade Frankreich das Land, in welchem wir dafür den greifbaren Beweis finden.

Frankreich hatte vor der Revolution eine Selbstverwaltung, die der deutschen durchaus ähnlich und auf denselben Grundlagen entstanden war. Dieselbe bestand aus lauter Selbstverwaltungskörpern in Landschaften, Gemeinden und Körperschaften mit historischer Rechtsbasis. Bei aller Verschiedenheit in Namen und Einzelheiten ist die Gestalt Frankreichs vor der Revolution im Wesentlichen dieselbe wie die deutsche. Nach der Revolution ändert sich das plötzlich und zugleich gründlich. Frankreich bietet ein ganz anderes Bild dar als Deutschland; vor allen Dingen aber tritt uns hier die merkwürdige Thatsache entgegen, daß dieselben Kräfte, welche die freie Verwaltung mit unwiderstehlicher Gewalt erzeugt haben, die Selbstverwaltung in ihrem Kerne ver-

nichteten, und nur noch den faſt inhaltloſen Schein derſelben übrig laſſen. *Das* zu erklären, ſoll die Aufgabe der Geſchichte der Selbſtverwaltung ſein.

Die Revolution Frankreichs war ohne Zweifel der Sieg der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft. Sie war es nicht auf einem oder anderm Punkte, ſondern ſie war es im geſammten Staatsleben. Es war daher keine Frage, daß auch die Verwaltung ſo gut wie die Geſetzgebung von den Ideen ergriffen werden mußte, welche die neue Ordnung der Dinge forderte. Ein Beſtehenlaſſen der alten Landſchaften, Parlamente, Gemeinden und Corporationen war unmöglich. Waren die großen Gedanken, aus denen die neue Verfaſſung hervorging, wirklich berechtigt, ſo mußten ſie auch berechtigt ſein für die Theile wie für das Ganze. Die Verfaſſung war daher gar nicht fertig, wenn ſie bloß für die Geſetzgebung und die Regierung gegeben ward; ſie mußte das *ganze* Gebiet der Verwaltung umfaſſen. Darüber war ſich niemand unklar. Und ſo entſtanden die großen organiſatoriſchen Geſetze vom Auguſt 1791, welche die innere Geſtalt Frankreichs total änderten und mit ihren Principien wie mit ihren Anordnungen bis auf den heutigen Tag gelten. Niemanden fiel es ein, daß die höchſte geſetzgebende Gewalt *nicht* das Recht haben könne, die örtliche Verwaltung eben ſo gut neu zu geſtalten wie die des ganzen Reichs. Niemanden fiel es ein, ſich gegenüber der neuen Geſetzgebung auf das hiſtoriſche Recht zu berufen. *Mit dem Jahre 1790 verſchwinden in Frankreich der Begriff und das Princip des hiſtoriſchen Rechts.* Frankreich hat daher ſo wenig ein hiſtoriſches Recht wie England; nur mit dem großen Unterſchiede, daß England des hiſtoriſchen Rechts *nicht bedarf*, weil das Recht auf Selbſtverwaltung ohnehin ein unantaſtbares für daſſelbe iſt, während Frankreich es *nicht anerkennt*, weil es ſeine ganze revolutionäre Entwicklung in Frage ſtellt. Die Vernichtung des hiſtoriſchen Rechts in Frankreich erſcheint aber hier als die Aufhebung nicht bloß der ſtändiſchen und Geſchlechterherrſchaft in den alten Selbſtverwaltungskörpern, ſondern als die *Vernichtung dieſer Körper ſelbſt* und die Herſtellung *neuer*, erſt durch die Organiſation der Departements und ihrer Unterabtheilung geſchaffener Selbſtverwaltungskörper. Die Selbſtverwaltung tritt daher in Frankreich nicht auf als ein Recht der Körper vermöge ihrer inneren Natur, das zwar von der Geſetzgebung geändert, aber nicht von ihr erſt verliehen werden kann, ſondern als eine *Verleihung durch die Geſetzgebung*. Sie iſt nicht ein Recht an ſich, ſondern ſie iſt eine *zweckmäßige Inſtitution*. In Frankreich hat vermöge dieſer Grundſätze kein Selbſtverwaltungskörper das Recht, im Namen des Weſens der Sache die Selbſtverwaltung

zu fordern, ſondern nur das Geſetz iſt die Baſis dieſes Rechts. Es iſt daher für Frankreich ſeit der Revolution auch eine Verwaltung ohne Selbſtverwaltung denkbar; die Freiheit beruht principiell nur auf dem Verhältniß der Volksvertretung zur Regierung, und dieß einfache Gebiet iſt die franzöſiſche Verfaſſung. Frankreich hat daher ſeine Departemental- und Communalverfaſſung niemals als Theile ſeiner Verfaſſung betrachtet und hingeſtellt, wie Deutſchland, ſondern dieſelbe ſtets als ſelbſtändige Ausflüſſe der Organiſationsgewalt angeſehen, und wenn es ſie bisher ſo gut als gar nicht geändert hat, ſo liegt das weſentlich daran, daß es ihnen eben ſo wenig Rechte eingeräumt hat, daß der Ausgangspunkt aller Fragen nach dieſem Rechte, ein Kampf der Selbſtverwaltung mit der Regierung, gar nicht vorkommen konnte. Dieß iſt der Geiſt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung; und jetzt wird es darauf ankommen, den Grund dieſer Erſcheinung darzulegen, und mit ihm an Früheres anzuknüpfen.

In der That nämlich konnte die conſtituirende Verſammlung zwar die Wahlordnung und die Rechte der neuen von ihr eingeſetzten Verwaltungskörper ändern und mit der Wahlordnung für die Volksvertretung in Einklang bringen, das heißt ſie konnte recht wohl die Grundſätze der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung, aus der ſie ſelbſt hervorgegangen, auch für die Theile formell durchführen, aber die wirklichen geſellſchaftlichen Verhältniſſe in den Provinzen ließen ſich nicht ſo einfach weg dekretiren. Sie beſtanden fort, und ſie waren es, welche die faktiſche Macht in dem größten Theile Frankreichs örtlich noch in Händen hatten; die Wahlen zu den Vorſtänden namentlich in den Gemeinden wären in der Hälfte des damaligen Frankreichs unbedingt auf die alten Elemente gefallen. Hätte das Princip der Freiheit eine Selbſtverwaltung in Frankreich erzeugt, wie ſie in England beſtand, ſo wäre es eben ſelbſt vor der Hand ein Princip geblieben. Das fühlte man ſchon mit vollkommener Deutlichkeit im Jahre 1789, mehr noch im Jahre 1790. Man wußte in Paris ſehr gut, daß wenn man die Ausführung der Geſetze in die Hände der Communen und Departemente legte, dieſe Ausführung durch die Intereſſen und die Macht der Theilnehmer an der Selbſtverwaltung niemals mit den Geſetzen in Harmonie ſein würden. Es ließ ſich ſogar mit aller Beſtimmtheit vorher berechnen, daß in einzelnen Theilen Frankreichs dieſe Selbſtverwaltung, wenn man ihr eine entſcheidende Stimme gab, gerade das Gegentheil von den erlaſſenen Geſetzen hervorbringen werde. Und dieſe Auffaſſung gewann nur zu ſehr ihre volle Beſtätigung, als die Erhebungen im Süden Frankreichs, in der Vendée, und namentlich als die Verſuche der Gironde, Frankreich gegen Paris

ins Feld zu führen, mit Schwert und Feuer unterdrückt werden mußten. Die Selbſtverwaltung wäre eine Organiſirung und Legaliſirung des Vernichtungskampfes des hiſtoriſchen Rechtes gegen das geſetzliche geworden; die Aufſtellung beſchließender Selbſtverwaltungskörper hätte eben ſo viel Feſtungen der dem Untergange geweihten geſellſchaftlichen Ordnungen der früheren Jahrhunderte geſchaffen; die Geſetze der Pariſer Volksvertretung wären durch die örtlichen Volksvertretungen in ihrer ganzen Verwirklichung vernichtet worden, denn der Charakter der letzteren und namentlich der Landſchaft, den Ausdruck und die Geltung der ſocialen Elemente zu bilden, iſt ein unabänderlicher.

Es blieb daher nur Eins übrig, und dieß Eine große Princip iſt es, das uns die ganze innere Verwaltung Frankreichs, ihr Syſtem und ihr Recht im Einzelnen wie im Ganzen erklärt: die geſetzgebende Gewalt mußte die Ausführung ihrer Geſetze ſelbſt in die Hand nehmen. Sie mußte aus ſich ſelbſt eine Verwaltung erzeugen, die nicht einmal verpflichtet war, dem örtlichen Gerichte Rede zu ſtehen, ſondern die auch im Einzelnen, auch für die einzelnen Handlungen der ausführenden Organe nur dem geſetzgebenden Körper verantwortlich war. Nur durch dieſe grundſätzliche Beſeitigung jeder praktiſchen Berechtigung der örtlichen Selbſtverwaltung war eine Sicherheit für die wirkliche und rückſichtsloſe Ausführung der neuen Geſetze zu gewinnen. Wie das Geſetz, ſo mußte auch die Verwaltung rückſichtslos gegen jede Selbſtändigkeit vorgehen; wie jenes, ſo mußte dieſe vom Mittelpunkt aus alleinherrſchend Frankreich ordnen, und das verfaſſungsmäßige Leben mußte ſeine Sicherung allein in der Unterwerfung der oberſten Spitzen der Verwaltung unter die Geſetzgebung finden, die wieder ohne eine Unterwerfung aller Verwaltungsorgane unter die erſteren nicht denkbar war.

Auf dieſe Weiſe erzeugte die Despotie des abſtrakten Princips eine gleiche Deſpotie der Vollziehung. Die Selbſtverwaltung war in dem Sinne eines ſelbſtändigen Rechts, bloß unter dem Geſetze wie in England oder der Oberaufſicht wie in Deutſchland ſtehend, unmöglich; ja, ſchon im Jahre 1790 führten die Geſetze vom 16.—20. Auguſt, wie ſchon oben erwähnt, den Gedanken durch, daß die vollziehende Gewalt nicht einmal bei Verletzungen des bürgerlichen Rechts auf dem Wege der Klage vor den Gerichten, ſondern nur auf dem Wege der Beſchwerde vor ihren eigenen höheren Stellen, dem Miniſter und dem Conseil d'Etat belangt werden konnten. In der That, wohin wäre die Revolution gelangt, hätte man bei den Confiskationen und Hinrichtungen durch die Commiſſäre erſt vor dem Gerichte einen Proceß führen müſſen — was hätten die Aſſignaten bedeutet, wenn die Titel des Beſitzes der Nationalgüter gerichtlich hätten conſtatirt werden ſollen?

Dennoch ließ ſich andererſeits die zweite Anwendung des Princips der Freiheit, die grundſätzliche Theilnahme des Staatsbürgers auch an der vollziehenden Gewalt nicht beſtreiten. Es wäre ein zu ſchreiender Widerſpruch geweſen, jedem Staatsbürger durch freie Wahl volle Betheiligung an der Geſetzgebung zu verleihen, und daneben die Verwaltung als eine, von jeder ſolchen Betheiligung ausgeſchloſſene Potenz hinzuſtellen. Auch dieß Gefühl war lebendig genug, um ſeine volle und grundſätzliche Anerkennung zu fordern. Es kam daher jetzt nur darauf an, einen Mittelweg zu finden, einen Weg, auf welchem man die volle und freie Selbſtthätigkeit der centralen Verwaltung erhalten und dennoch dem Staatsbürgerthum einen Antheil an derſelben geben könne. Dieſer Mittelweg mußte der ganzen Selbſtverwaltung Frankreichs ihren Charakter geben. Und man hat ihn gefunden, indem man an die Stelle der eigentlichen Selbſtverwaltung das ächt franzöſiſche Syſtem der *Conseils* geſtellt hat.

Es iſt ganz nothwendig, ſich über das Weſen dieſer, das ganze Verwaltungsſyſtem Frankreichs durchdringenden Conseils klar zu ſein; denn in ihnen beruht eigentlich die Individualität des franzöſiſchen Verwaltungsorganismus, ſie ſind das Beiſpiel für viele ähnliche Inſtitute, das Muſter für viel Gutes auf dem übrigen Continent geworden, während derſelbe neben ihnen noch ſeine eigenthümliche Selbſtverwaltung beibehalten hat. Sie bilden die zweite große Grundformation der Selbſtverwaltung überhaupt, und werden es thun für alle Zeiten.

Bei der Beurtheilung des Syſtems der Conseils in Frankreich muß man nämlich allerdings zunächſt feſthalten, daß in ihnen das Syſtem der Räthe und der eigentlichen Selbſtverwaltung zu einem Ganzen verſchmolzen ſind. Wir haben ſchon oben das erſte dieſer Syſteme unter den Vertretungen aufgeführt. Das charakteriſtiſche Element des ganzen Syſtems aber beruht eben darauf, daß es auch für die Selbſtverwaltung zur vollen Geltung gebracht, und daß in ihnen auch die eigentliche Selbſtverwaltung beſteht.

Der Conseil der Selbſtverwaltungskörper in Frankreich iſt nämlich nicht der eines deutſchen Gemeinderathes oder eines Landrathes u. ſ. w., ſondern er iſt überhaupt die Form, in welcher das franzöſiſche Volk an ſeiner Selbſtverwaltung Theil nimmt, denn auch in ihr iſt der Conseil nur ein berathender Körper an der Seite eines vollziehenden Organs; und dieß vollziehende Organ, der Préfet, Souspréfet und Maire iſt nicht ein Organ der Selbſtverwaltung, ſondern ein Organ der Regierung. Der Grundſatz für die franzöſiſche Selbſtverwaltung iſt daher, daß die Vertretung innerhalb des betreffenden Selbſtverwaltungskörpers ſelbſt gar keine Vollziehung, alſo auch keine Verordnungsgewalt,

ſondern der Regel nach nur das Recht der Berathung und nur in einem beſtimmten Gebiete das Recht des Beſchluſſes hat. Von Anfang an hat nun die franzöſiſche Rechtsbildung an dem Grundſatze feſtgehalten, daß die örtlichen Räthe mit den eigentlichen Räthen den Mangel der eigenen Executive gemein haben, daß aber der Unterſchied zwiſchen beiden Syſtemen darin liegen müſſe, daß während die eigentlichen Räthe nie einen Beſchluß faſſen, ein Recht auf den Beſchluß für die örtlichen Conseils vorhanden ſein müſſe, wenn auch die Ausführung des Beſchluſſes ganz ihren Händen entzogen iſt. Dieß Bewußtſein hat ſich im Laufe der Zeit zu einem eigenen Rechtsſyſtem formulirt, welches als die Grundlage der franzöſiſchen Selbſtverwaltung angeſehen werden muß.

Dieß Recht iſt nämlich für alle dieſe Conseils vom Conseil d'Etat bis zum Conseil municipal herab in drei feſte Kategorien zuſammengefaßt. Jeder dieſer Conseils hat das Recht, in einzelnen, möglichſt ſcharf beſtimmten Fällen zu entſcheiden — il décide, arrête; er hat in einer zweiten Gruppe von Fällen das Recht, zu berathen, il delibère; er hat in einer dritten Gruppe nur das Recht zu begutachten, il donne avis. Das ſind die drei Kategorien, welche das Verhältniß dieſer Klaſſe von Conseils zum Amt beſtimmen. Der Unterſchied derſelben von der erſten Klaſſe iſt, denken wir, klar genug. Erſt dieſer Unterſchied wird es recht verſtändlich machen, wenn wir die franzöſiſchen Conseils als Formen der Selbſtverwaltung bezeichneten; und dieſer Grundgedanke der ganzen franzöſiſchen Verwaltung des Innern, die demnach kaum den Namen der Selbſtverwaltung verdient, iſt wohl nirgends ſo einfach und rückhaltslos, und von allen ſubjektiven Wünſchen und Beſtrebungen ausgeſprochen, als von Laferrière in ſeiner C. d. *Droit public et administratif*, P. II. Dr. adm. L. II. Ch. I. Er faßt ganz richtig die geſammte örtliche Verwaltung als eine „administration départementale“ auf, wie ſie durch das Decret vom 22. Dec. 1789 begründet ward, und im Weſentlichen ſich bis jetzt erhalten hat. Département, Arrondissement und Commune ſind ihm ein „être collectif, qui renferme un directoire et un conseil, et c'est là que réside toute la valeur de l'institution; il y a *séparation de l'action et de la délibération;* il y a deux autorités qui la représentent — et *le principe constitutionnel de l'administration était posé par la division naturelle entre l'action et la délibération.*“ Das iſt der wahre Geiſt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung. Das Dekret von 1789 hatte in freierer Auffaſſung auch die Action einem gewählten Körper gegeben; die Conſtitution von 1795 verſchmolz beide in Eins; erſt die Conſtitution von 1799 „repousse le vicieux dans ces deux organi-

sations," macht die Action zum Staatsamt und organisirt die délibération selbständig. Daraus entsteht dann jenes System der Conseils, und mit ihm hat die Selbstverwaltung Frankreichs ihre definitive Grundlage empfangen.

Faßt man nun diese Bemerkungen in Beziehung auf den Charakter der Selbstverwaltung überhaupt zusammen, so ergibt sich folgendes Resultat.

Das System der — örtlichen — Conseils, im Unterschiede von den Räthen, macht einerseits eine einheitliche und unbegränzte Regierungsthätigkeit im Innern möglich, vernichtet aber überhaupt die Idee und das Recht der freien Verwaltung, indem es dieselbe auf dem Punkte aufhebt, auf welchem es seine festeste Stütze suchen muß. Es ist daher die organisirte Herrschaft der centralen Regierung über die Selbstverwaltung; die Freiheit der Verwaltung ist damit reducirt auf das engste Gebiet des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts, das Anklagerecht der Minister. Da nun aber auch dieses durch die neue Stellung der Minister unter dem zweiten Kaiserreich beseitigt ist, und das Klagerecht gegen die Beamteten überhaupt, also auch gegen die von der Regierung ernannten Häupter der Selbstverwaltungskörper, die ja selbst nur Beamtete sind, in dem Recht und Begriff der Contentieux untergegangen ist, so ergibt sich als die allgemeine Thatsache für das gegenwärtige Leben Frankreichs, daß dasselbe neben einer auf allen Punkten eng begränzten verfassungsmäßigen Gesetzgebung überhaupt kein verfassungsmäßiges Verwaltungsrecht besitzt, das werth wäre neben den inneren Rechtszuständen Englands und Deutschlands hingestellt zu werden. Es ergibt sich ferner, daß vermöge dieser systematischen Abhängigkeit der Selbstverwaltungskörper von der Regierung die ganze Freiheit und Verfassungsmäßigkeit Frankreichs bloß in dem Rechte der Volksvertretung und der Stellung der Minister ruht, und daß daher die Möglichkeit, Frankreich eine wahre Freiheit zu geben, nicht eher verwirklicht werden kann, als bis es die Selbständigkeit seiner Selbstverwaltung wieder bekommen hat, das ist, bis die Selbstverwaltungskörper die Verordnungsgewalt anstatt des Berathungsrechts, die Wahl ihres Vorstandes statt der Ernennung desselben durch die Regierung als Beamteten und endlich die Vollziehung unter der organisirten Oberaufsicht wieder gewinnen.

Dagegen hat Frankreich zuerst in Europa es vermocht, eine Organisation der Selbstverwaltung zu erzielen, und die Grundsätze für die Wahl der Volksvertretung auf die der Gemeindeorgane anzuwenden. Das hat namentlich Deutschland von ihm gelernt, und es in die Gestaltung seiner Selbstverwaltung aufgenommen, während Italien Frankreich nachgeahmt und Rußland die äußere Form reproducirt hat.

Wie schon früher bemerkt, war es falsch, wenn wir in unserer ersten Auflage alle Conseils in den Begriff der Selbstverwaltung hinein bezogen. Es ist jetzt klar, daß die von uns aufgeführten dem Systeme der Räthe gehören. Ueber die Selbstverwaltungsräthe im Einzelnen siehe unten.

Deutschlands Selbstverwaltung.

Vielleicht in keinem Lande wird so viel von Selbstverwaltung gesprochen, und die Verwirklichung derselben so sehr als ein Ziel der Bestrebungen hingestellt, als in Deutschland. Und dennoch ist gerade in Deutschland die Selbstverwaltung keineswegs so unvollkommen und so unfrei, wie man darnach meinen sollte. Der Grund jener Erscheinung aber liegt allerdings tiefer. Während Englands Selbstverwaltung von jeder Staatsverwaltung frei ist und als sich selber verantwortlich dasteht, während Frankreichs Selbstverwaltung zum eigentlichen Verwalten gar nicht gelangt, sondern bei dem bloßen Rathe stehen bleibt, ist Deutschlands Selbstverwaltung diejenige, welche mit der staatlichen Verwaltung auf allen Punkten in beständiger Berührung steht, und daher auf allen Punkten ihr eigenthümliches Princip mit dem der letzteren in Berührung und Gegensatz bringt. Deutschland ist daher die Heimath eben dieses Gefühles der tiefen Verschiedenheit beider Arten der Verwaltung, das andererseits wieder eben so sehr durchdrungen ist von dem Bewußtsein, daß beide ihrem höhern Wesen nach eine harmonische Einheit bilden sollen und zuletzt auch bilden. Daher die Unklarheit darüber, die so weit geht, daß man in der Philosophie so wenig als im Staatsrecht auch nur den Begriff und Namen der Selbstverwaltung findet, während in der Wirklichkeit die Selbstverwaltung nirgends organischer entwickelt ist als in Deutschland. Wir haben alles von der wahren Selbstverwaltung, nur nicht das Bewußtsein derselben.

Dieser Zustand hängt nun einerseits mit der Geschichte, andererseits mit den gegebenen Zuständen aufs Engste zusammen. Man muß nie vergessen, daß die letzteren in Beziehung auf den Organismus der Verwaltung überhaupt, also auch in Beziehung auf die Selbstverwaltung, durch die so höchst verschiedene Größe der einzelnen Staaten ein Bild darbieten, wie es nie da gewesen ist. Schon diese räumliche Verschiedenheit zwingt die Organisationen, sehr verschieden zu sein; die Besonderheiten liegen aber auch in der großen Verschiedenheit des Bildungsprocesses der Staaten selbst; und so müssen wir uns darauf gefaßt machen, bei großer, durchgreifender Gleichheit in allen Grundlagen eine eben so große Unähnlichkeit in Formen und Rechten zu finden. Dadurch wird es ungemein schwer, ein klares Bild herzustellen;

ja es wäre das geradezu unmöglich, wenn nicht im Großen und Ganzen der Charakter aller dieſer Staatenbildungen dennoch derſelbe bliebe.

Dieſen Charakter ſehen wir nun in ſpecieller Beziehung zur Selbſtverwaltung, in der *Anerkennung des hiſtoriſchen Rechts als Grundlage der Selbſtverwaltung*. So weit das hiſtoriſche Recht Geltung hat oder fordert, ſehen wir auf allen Punkten ein Streben, das *engliſche* Princip der Selbſtverwaltung zur Geltung zu bringen. Da wo die Forderungen dieſes Rechts ihre Gränze finden, tritt dagegen das *franzöſiſche* Princip auf. Und ſo bildet die Selbſtverwaltung Deutſchlands eine äußere und innere Verſchmelzung dieſer beiden großen Principien, welche am Ende die höchſte und vollendetſte Geſtalt des inneren Staatslebens erzeugen wird, wenn das deutſche Individuum, ſtaatlich noch ſehr unfertig, dereinſt ſich vollſtändig entwickelt haben wird.

Wir wollen mit kurzen Zügen dieſe Grundlage des deutſchen Charakters der Selbſtverwaltung bezeichnen. Den Gang der Geſchichte ſetzen wir dabei als bekannt voraus.

Aus der allmähligen Auflöſung des Kaiſerthums ging Deutſchland als eine Unzahl von kleinen, höchſt zerriſſenen und verſchieden gearteten ſtaatlichen Formationen hervor. Jeder dieſer kleinen Körper hatte ſich während des Mittelalters allmählig zu einem ſelbſtändigen Ganzen gebildet, und ein eigenes ſtaatliches Leben mit einer Art von Verfaſſung, Verwaltung und Oberhaupt entwickelt. Die ganz kleinen unmittelbaren Reichsſtände waren zwar in der That nur ſouveräne Gemeinden, und die Beſitzungen der reichsunmittelbaren Grafen und Ritter waren nicht einmal Gemeinden, ſondern ſchon zu Gutsherrſchaften herabgeſunken; allein das Princip der Selbſtändigkeit galt für ſie eben ſo unbezweifelt, wie für die großen Staaten.

Als nun mit dem Anfang dieſes Jahrhunderts die neuen Staatenbildungen begannen, mußten ſich dieſe kleinen Körper den großen unterwerfen. Der Proceß der Aufhebung ihrer Selbſtändigkeit beruhte aber nicht, wie in Frankreich die Vernichtung der provinciellen Selbſtändigkeit, auf einer höheren Rechtsanſchauung, welche mit oder ohne Grund für ſich die Berechtigung in Anſpruch nahm, das beſtehende Recht im Namen einer höheren Idee zu vernichten, ſondern ſie war einfach eine äußere Unterwerfung zum Zwecke der Machtbildung. Es war daher auch ganz natürlich, daß man von dem gegebenen Rechte *nur ſo viel* aufhob, als nöthig war, um dieſe Machtbildung zu verwirklichen. Und da nun die Formen und der Inhalt der inneren Verwaltung der letzteren nicht widerſprachen, ſo erkannte man das hiſtoriſche Recht auf die bisherigen Verwaltungsformen in allem Weſentlichen als fortbeſtehend an und

nahm daher dieſe Körper zugleich mit dem Recht auf die eigene Verwaltung in die neueren Staatenbildungen auf. Es war das um ſo verſtändlicher, als derſelbe Grundſatz eigentlich von jeher in Deutſchland bei den Staatenbildungen aller Jahrhunderte gegolten hatte. Sie waren in den bei weitem meiſten Fällen nur auf Erbrecht der regierenden Häuſer begründet geweſen. Der neue Landesherr ſuccedirte daher einfach in das Recht des alten, und die Lande, indem ſie ſich unterwarfen, ſtellten daher ſtets die ganz ſelbſtverſtändliche, von keinem Succeſſor jemals bezweifelte Forderung auf, daß er die alten Landesrechte und Verfaſſungen unangetaſtet laſſen ſolle. Schon vor den napoleoniſchen Kriegen zeigten daher die einzelnen Staaten ein buntes Bild der inneren Verwaltung; man fand deßhalb nichts beſonders darin, bei der neuen Ordnung der Dinge wenigſtens das Princip anzuerkennen, daß jeder Theil ſich auch künftig nach ſeinem eigenen Rechte verwalten dürfe. Nur war dieſe bis dahin ſouveräne Verwaltung der Landſchaften, Städte, Herrſchaften, Bisthümer u. ſ. w. jetzt eine Verwaltung *innerhalb* einer Staatsverwaltung; ſie war aus einer Staatsverwaltung formell zu einer *Selbſtverwaltung geworden*, während ſie ihrer inneren Ordnung nach ſich ganz gleich blieben.

Offenbar nun lag darin der Keim eines tiefen Widerſpruchs. Wir haben ſchon früher als Grundlage der Geſchichte der europäiſchen Staatenbildung den Grundſatz aufgeſtellt, daß der *Staat* auf der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung entſtand, während die alte Geſchlechter- und Ständeordnung noch in der örtlichen Geſellſchaft herrſcht. Die Forderungen, welche jene Geſellſchaftsordnung an das öffentliche Recht macht, ſind aber ſo weſentlich verſchieden von der der letzteren, daß ein unvermitteltes Nebeneinander in dem Staatsleben nicht möglich iſt. Es beginnt daher ſofort der Kampf zwiſchen beiden, wie wir ihn bereits oben in der Geſchichte der Selbſtverwaltung charakteriſirt haben; und wir können den Gang der Bewegung und vielleicht auch den Charakter der deutſchen Selbſtverwaltung am einfachſten bezeichnen, indem wir ſagen, daß eben Deutſchland die Heimath jener *organiſchen* Entwicklung des öffentlichen Rechts der Selbſtverwaltung iſt, während dieſelbe in England faſt ſtille ſteht, und in Frankreich mit jener Plötzlichkeit abbricht, welche das Weſen der Revolution bildet. Wir wiederholen daher einfach die Reſultate um zum gegenwärtigen Standpunkt zu gelangen. *Zuerſt* entwickelt ſich die Herrſchaft des Staats über die Selbſtverwaltung in der Form der obrigkeitlichen Bevormundung der letzteren, deren Weſen es iſt, der Form nach die hiſtoriſchen Rechte beſtehen zu laſſen, der Sache nach ſie durch die Oberaufſicht aufzuheben. Indem man aber der Form ihr Recht ließ, machte man den Wider-

ſpruch zwiſchen der Geſtalt und dem Recht der Staatsordnung und dem der Selbſtverwaltungskörper nur noch tiefer. So lange nun die abſolute Monarchie beſtand, ward das nicht ſehr gefühlt, da dieſelbe bei ihrer Verſchmelzung von Geſetz und Verordnung gar keine Gewalt neben ſich zur Geltung kommen ließ. In der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts gibt es daher, mit wenigen Ausnahmen, überhaupt keinen Kampf der Selbſtverwaltung mit der Regierung um ihr Recht. Als aber mit unſerem Jahrhundert die Verfaſſungen entſtehen, und dem Volke ſein Antheil an dem öffentlichen Leben eingeräumt wird, tritt jener Widerſpruch in den Vordergrund. Die Volksvertretung begründet ihr Recht auf neue Verfaſſungsgeſetze, die Selbſtverwaltung das ihrige auf ihr hiſtoriſches Recht. Jene geht aus der Wahl hervor, wenigſtens zum größten Theil, dieſe dagegen aus den Vorrechten der Geſchlechter- und Ständeordnung. Demnach gehören ſie zuſammen; ſie bilden erſt zuſammen das Staatsleben. Dieſes Staatsleben in Deutſchland hat daher im Anfange dieſes Jahrhunderts eine ganz eigenthümliche Geſtalt, welche es ſpecifiſch von England und Frankreich unterſcheidet und die Grundlage ſeiner neueſten Geſchichte geworden iſt. *Seine Volksvertretung beruht dem Principe nach auf der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft, ſeine Regierung auf dem Princip der abſoluten Monarchie, ſeine Selbſtverwaltung auf dem Princip der Geſchlechter- und Ständeordnung.* Auf dieſer Baſis beginnt die Entwicklung der neueren Zeit in Deutſchland.

In dieſem Zuſtande war es nun nicht thunlich, einfach die Grundſätze der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft zur Geltung zu bringen, wie in Frankreich; eben ſo wenig konnte man dieſe Verhältniſſe der Selbſtverwaltung beſtehen laſſen, wie in England. Denn die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft war eben noch nicht einmal die Grundform der geſellſchaftlichen Ordnung, wie dort; im Gegentheil herrſchten die alten Geſchlechter als Adel und die Stände als Geiſtlichkeit und Bürgerſtand *noch neben* dem Staatsbürgerthum. Dennoch war die Regierung faſt eben ſo kräftig entwickelt als in Frankreich, und durchaus nicht gewilligt, wie in England, ihr Recht den Selbſtverwaltungen abzutreten. Es begann daher ein neuer und eigenthümlicher Entwicklungsproceß. *Dieſer Entwicklungsproceß beginnt mit der preußiſchen Städteordnung von 1808*; und das iſt ihre große hiſtoriſche Bedeutung. Dieſelbe beſteht darin: in Verfaſſung und Verwaltung jene drei geſellſchaftlichen Ordnungen durch neue Geſetze mit einander zu verbinden, und *jeder derſelben ſeine Geltung zu geben*. Das iſt der Charakter der Epoche von 1810 bis 1848. Aus ihm geht die Grundlage der Verfaſſungen hervor, welche neben einander

die Geſchlechter, die Stände und die freie Wahl zur Volksvertretung beruft; aus ihr aber auch die Geſtalt der Selbſtverwaltung, die im höchſten Grade eigenthümlich iſt.

Die Landſchaften bekamen ihre Selbſtverwaltung auf Grundlage der ſtändiſchen Gliederung der Geſellſchaft, und hießen daher Stände; die ſtädtiſchen Gemeinden bekamen die Ordnung ihrer Selbſtverwaltung auf Grundlage der ſtaatsbürgerlichen Gleichheit als Heimath des freien Beſitzes, und ſo entſtanden die Gemeindeverfaſſungen, die in der That nur Städteverfaſſungen waren; die ländlichen Gemeinden, die zum großen Theil noch Herrſchaften, und ſogar ohne einen freien Bauernſtand waren, konnten gar keine ſolche Gemeindeverfaſſungen bekommen, und wurden daher nach wie vor durch ein in den verſchiedenen Ländern höchſt verſchieden geſtaltetes Zuſammenwirken von Gutsherrlichkeit und Amt verwaltet, ſo daß in ihnen vorzugsweiſe die alte Geſchlechterherrſchaft des Adels mit der Herrſchaft der Regierung um den Vorrang kämpfte; die Corporationen aber nahm der Staat meiſt in ſich auf, und machte ſie aus ſelbſtändigen Körperſchaften zu Staatsanſtalten, indem er entweder ihr Vermögen einzog oder ſie unter die ausgedehnteſte Oberaufſicht ſtellte. So war jetzt die Selbſtverwaltung in veränderter, höchſt verwickelter Weiſe geſtaltet. Es war der unfertigſte Zuſtand, den man ſich denken konnte. Denn nicht nur, daß dieſe Selbſtverwaltung in jedem Lande ganz anders war, es war zugleich klar, daß die ſogenannten „Stände“ eigentlich gar keine Selbſtverwaltungskörper mehr waren, ſondern vielmehr die Funktionen der Volksvertretung, die Theilnahme an der Geſetzgebung, vollziehen mußten, während der Glanz, der die ſtädtiſchen Gemeindeordnungen umgab, den Widerſpruch des Mangels einer Landgemeindeordnung nur um ſo greller hervortreten ließ. Es war auf allen Punkten ein Stadium des Ueberganges. Aber in dieſem Stadium ſtand dennoch der Grundſatz feſt, daß Landſchaft, Gemeinde und Corporation ein — wie immer zu formulirendes, aber ihnen unentziehbares — Recht auf Theilnahme an der Verwaltung hätten, alſo die Körper der Selbſtverwaltung ſein müßten.

Es iſt nun auf den erſten Blick unzweifelhaft, daß dieß nur ein Uebergangszuſtand ſein konnte; um ſo mehr als das ſich langſam, aber unwiderſtehlich entwickelnde Gefühl der Einheit Deutſchlands nur mit großem und wachſendem Unmuth die Verſchiedenheiten ertrug, welche auf jener Grundlage bei den einzelnen Staaten Deutſchlands entſtanden. Während jene Ordnungen faktiſch beſtanden, ging die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft ruhig ihren Weg, und gewann die Herrſchaft über die Reſte der beiden andern Ordnungen. Als daher die franzöſiſche Revolution

aufs Neue die Welt erſchütterte, brach ſie auf allen Punkten das beſtehende öffentliche Recht, und die Verfaſſungen von 1848 und den folgenden Jahren ſind nichts anderes, als der Sieg derſelben im Gebiete zunächſt der Geſetzgebung. Natürlich aber ward damit auch das bisherige Recht der Selbſtverwaltung unhaltbar; dieſelbe mußte, ſollte nicht die Verfaſſung nur ein halbes Recht ſein, den gleichen Principien unterworfen werden. Damit beginnt eine neue, die gegenwärtige, Geſtalt der Selbſtverwaltung in Deutſchland. Allerdings iſt dieſelbe noch keineswegs eine fertige; aber es ſcheint, daß ſie ihrem Weſen nach abgeſchloſſen iſt. Sie enthält das Princip des engliſchen Selbſtverwaltungsrechts und die Form des franzöſiſchen, ausgedehnt über alle drei Arten der Selbſtverwaltung, und der Charakter derſelben beſteht in dem Verhältniß, in welchem dieſe beiden Faktore neben einander zur Geltung kommen und ſich gegenſeitig beſchränken.

Natürlich iſt dieß Verhältniß in jedem Theile Deutſchlands nun wieder ein etwas verſchiedenes; allein die Grundlagen deſſelben ſind im Weſentlichen gleich, und es läßt ſich die künftige Entwicklung mit ziemlicher Klarheit ſchon jetzt erkennen.

Die erſte Grundlage derſelben iſt der Satz, daß das — vielfach, wie wir ſchon geſehen, in Princip und Umfang nach unklare — Recht der Autonomie der Selbſtverwaltungskörper als eine der großen Grundlagen der Freiheit anerkannt iſt, und daß man beginnt, die Freiheit eines Staates weſentlich nach dem Maße der Selbſtändigkeit der Selbſtverwaltung zu meſſen, während man ſie früher nur nach dem Rechte der Volksvertretung maß. Das Symptom dieſer Erſcheinung iſt vor allen Dingen die Hochachtung vor England, die einen ganz andern Charakter angenommen hat, wie früher. Bis zur neueſten Zeit war man gewohnt, in Englands Parlament das Urbild einer Verfaſſung zu ſuchen; in unſerer Zeit beginnt man, in Englands Selfgovernment das Ideal einer freien Verwaltung zu finden. Dieſe Hochachtung vor England iſt daher keine theoretiſche, ſondern eine hiſtoriſche Erſcheinung von höchſter Bedeutung, die man ohne den organiſchen Begriff der Selbſtverwaltung gar nicht verſtehen kann. Allein es iſt falſch, zu glauben, daß wir ſie allein als Baſis unſerer Entwicklung gebrauchen können. Denn für die Selbſtverwaltung Deutſchlands gibt es einen zweiten Punkt, der theils auf hiſtoriſcher Grundlage ruht, theils aus franzöſiſchem Vorgange entſtanden, und auf dem die äußere Geſtalt der erſteren begründet iſt.

Dieſer nun beſteht darin, daß Deutſchlands Selbſtverwaltung nicht wie die engliſche aus einfachen, in ihrer ſtaatlichen Competenz gleichen

Körpern beſteht, ſondern daß dieſelbe in den drei Grundformen der Landſchaft, der Gemeinde und der Körperſchaft vorhanden, und daß daher auch die Autonomie der Körper nach deutſchem Begriffe keine gleiche, ſondern eine für jede dieſer Arten beſondere iſt; jede Art hat ihre eigenthümliche Funktion; und in dieſem Syſtem der Funktionen beſteht der Charakter der deutſchen Selbſtverwaltung. Dieſes organiſche Syſtem der Selbſtverwaltung, bereits aus der früheren Epoche herſtammend, iſt in die neuere Bildung übergegangen und zwar im Allgemeinen mit dem Grundgedanken, der wohl zum Theil aus Frankreich ſtammt, daß die Selbſtverwaltung das Princip der Hierarchie in ſich aufnehmen müſſe, um der Idee der Verwaltung entſprechen zu können. Dieſer Grundgedanke erſcheint nun aber nicht bloß in dem hiſtoriſchen Verhältniß der Landſchaft zu der Gemeinde, alſo in der hiſtoriſchen Hierarchie der Selbſtverwaltung, ſondern er iſt als organiſches Princip auch in der Geſetzgebung zur Geltung gekommen, und iſt zur Grundlage des Gemeindeweſens der neueſten Zeit geworden. Dadurch iſt es geſchehen, daß Deutſchlands Gemeindeweſen das eigenthümlichſte und in ſich reichſte von Europa iſt, und bei weitem über dem beſchränkten Corporationsſyſtem Englands und der obrigkeitlichen Mairie Frankreichs ſteht. Allein bisher ſind nur noch die erſten Anfänge gegeben. In ſeinem Gemeindeweſen hat Deutſchland ſeine Zukunft zu ſuchen. Das Verſtändniß dieſes Verhältniſſes iſt aber um ſo wichtiger, als wir auch hier mit der innern Rechtsbildung durchaus nicht fertig ſind. In der That wird ſich das, was durch die neue Verfaſſungsepoche ſeit 1848 begonnen iſt, für Deutſchland weſentlich im Gebiete des Gemeindeweſens vollenden.

Auf dieſer Grundlage iſt es nun wohl leicht klar, wenn wir zum Schluſſe bemerken, daß in Deutſchland weder Theorie noch Praxis ſich über Weſen und Inhalt der Autonomie einig ſind. Es iſt das charakteriſtiſch für ein Land und Volk, das wie kein anderes nach dem wiſſenſchaftlichen Bewußtſein über ſeine Rechtsverhältniſſe ſtrebt, und bei dem die Geſetze ſtets Neigung haben, als wiſſenſchaftliche Syſteme zu erſcheinen; der Grund aber liegt jetzt nahe. Für Deutſchland gibt es eben keine einfache Autonomie, ſondern ſoll der Begriff derſelben der Wirklichkeit der Selbſtverwaltung entſprechen, ſo muß dieſe Autonomie ſelbſt wieder ein Syſtem ſein, das iſt, je nach dem Selbſtverwaltungskörper einen beſondern geſetzlich gültigen Inhalt haben. Während die Autonomie Englands durch den Begriff des Geſetzes, die Autonomie Frankreichs durch die Gewalt der Regierung ſtets in gleicher Weiſe beſtimmt iſt, muß man, um die Autonomie Deutſchlands kennen zu lernen, nicht ſo ſehr den Begriff der Selbſtverwaltung,

als den der Landſchaft, der Gemeinde und der Körperſchaft ſtudiren.

Und dieß iſt die Aufgabe des Folgenden.

Das Syſtem der Selbſtverwaltungskörper.

I.

Die Landſchaft.

Indem wir nun Begriff und juriſtiſche Kategorie der „Landſchaft" als die erſte und allgemeinſte Form der Selbſtverwaltung in das öffentliche Recht aufnehmen, dürfen wir uns nicht verhehlen, daß es weder in der Philoſophie, noch im Staatsrecht, noch ſelbſt in der Rechtsgeſchichte einen feſtgeſtellten, für ganz Europa gültigen Begriff der Landſchaft gibt. Es iſt daher durchaus nothwendig, daß wir aus den allgemeinen und im Grunde verſchwommenen Vorſtellungen über dieſe Erſcheinung, wie ſie denn auch noch in unſerer erſten Auflage beſtehen, heraustreten, und uns fragen, ob es überhaupt einen feſten, mit dem ganzen organiſchen Staatsbegriff vereinbarlichen und durch ihn ſelbſt nothwendigen, damit wieder dauernden und wiſſenſchaftlichen Begriff der Landſchaft an und für ſich gibt. Denn iſt das nicht der Fall, ſo iſt das, was wir die Landſchaft nennen, nur eine hiſtoriſche Thatſache, welche nur Werth hat als Uebergangsbildung; iſt es aber der Fall, ſo ſoll man die Forderung nach der Selbſtändigkeit der Landſchaft an und für ſich feſthalten und ſie ihrem Weſen nach weiter ausbilden.

Dieſe Frage iſt nun wieder keine bloß theoretiſche. Denn die Landſchaft ſpielt in der Geſchichte der Staatenbildung Europas überhaupt und ſpeciell Deutſchlands, eine hochwichtige Rolle, und ſie iſt beſtimmt, gerade in der neueſten Zeit ein Faktor für die Entwicklung des deutſchen Lebens zu werden, dem an Bedeutung kein anderer gleichkommt. Unſerer innigen Ueberzeugung nach kann die Idee der deutſchen Einheit niemals im Geiſte des deutſchen Volkes verwirklicht werden, ohne daß der Landſchaft ihre Stellung in dem Staats- und Rechtsleben des Ganzen gegeben wird. Und wir ſtehen keinen Augenblick an, ſchon hier den zweiten Satz auszuſprechen, daß Preußens Entwicklung uns ernſthaft die Frage nahe legt, ob dieſer Staat überhaupt ſeiner Natur nach fähig iſt, die Landſchaft ihrer organiſchen Bedeutung nach zu verſtehen und zur Geltung zu bringen, während Oeſterreich in Gefahr iſt, ihr vielleicht zu viel einzuräumen. Dieſe allgemeinen Anſichten können aber allerdings nur ein ſehr beſtimmtes Eingehen auf die Sache ſelbſt begründen. Möge

es daher verstattet sein, sie näher zu beleuchten. Denn das ist nun einmal die Natur des deutschen Lebens, daß dasselbe nicht bloß der Gemeinde, sondern wesentlich der Landschaft bedarf, um in der Einheit seine Freiheit sich zu bewahren.

Die Fragen nun, welche sich uns hier aufdrängen, sind folgende: Was soll man unter einer Landschaft ihrem Wesen nach verstehen? Wie sind die Landschaften entstanden? Und wie geht es zu, daß dieselben in einzelnen Reichen gänzlich verschwunden sind, während sie in andern fortleben, und zum Theil von großer Bedeutung sind?

Freilich wird eine Antwort nicht thunlich sein, ohne einen Schritt weiter in die Natur der Sache selbst einzugehen.

1) Begriff und Wesen der Landschaft.

Es wird nun wohl zunächst nicht schwer sein, den formalen Begriff der Landschaft aufzustellen. Doch muß es verstattet werden, die Definition zu entwickeln, statt sie einfach hinzusetzen.

Jede Gemeinschaft hat zwei Elemente; das natürliche und das persönliche. Das natürliche Element der Landschaft ist das, was wir das Land nennen, die Gleichartigkeit der natürlichen Lebensbedingungen innerhalb bestimmter natürlicher Gränzen. Das persönliche Element derselben ist der Stamm, die Gleichartigkeit der Individualität innerhalb der Bevölkerung des Landes.

Aus Land und Stamm entwickelt sich dann ein gemeinsames Leben, das sich in eigenthümlicher geistiger Bildung, in wirthschaftlicher Gleichartigkeit, und vermöge beider wieder in einem gemeinsamen Rechtsleben zu festen Formen gestaltet, die ihrerseits die Bedingungen der individuellen Entwicklung werden. So wird das Land ein Ganzes, das sich allmählig die Verschiedenheit seiner Theile assimilirt, und das sich zuletzt als eine selbständige, berechtigte und bewußte Einheit fühlt.

Dieses Ganze ist vermöge seiner beiden dauernden Grundlagen selbst eine dauernde Einheit. Diese Einheit umfaßt, da sie aus allen Elementen besteht, welche der Grund und Boden und die Gleichartigkeit des persönlichen Lebens im Stamme mit sich bringt, wenigstens ursprünglich das ganze Leben, die Gesammtheit aller wichtigsten Interessen der ihr Angehörigen. Allenthalben nun, wo eine solche Gemeinschaft vorhanden ist, entsteht daher auch ein Organ, welches innerhalb derselben diese Interessen verwaltet und sie nach außen hin vertritt. Dieses Organ, aus diesen Interessen hervorgehend, nimmt daher die Funktionen des Staats in Gesetzgebung und Verwaltung an, so weit eben jene Interessen gehen. Und nun nennen wir dieses, aus dem Lande

in seiner natürlichen und persönlichen Eigenthümlichkeit hervorgehende, die Interessen desselben als Ganzes vertretende und verwaltende Organ der Selbstverwaltung des Landes und Stammes die Landschaft.

Dieser Begriff der Landschaft ist nun einfach. Allein Land und Stamm sind genauer betrachtet, keine qualitativ scharf zu begränzende Begriffe. Sie liegen ihrem allgemeinen Wesen nach auch dem Staate zu Grunde. Auch der Staat hat dieselben Elemente wie die Landschaft. Ja es gibt Staatenformationen, welche scheinbar nur Einheiten landschaftlicher Gestaltungen sind. Es erscheint daher nothwendig, zuerst die Landschaft nach dieser Seite hin in ihrem Unterschiede festzustellen.

Jene Staatenformationen sind nun ausgedrückt in der Bezeichnung des Staatenbundes, der Personalunion und des Bundesstaates. Wir brauchen nicht hervorzuheben, wie unfertig diese Begriffe sind; eben so wenig, wie oft sie mit dem, was wir die Landschaft nennen, verwechselt werden. Wir müssen sie daher zunächst scharf von der letzteren scheiden, um zum Rechte der Landschaft zu gelangen.

Dieß kann in der That nur geschehen, indem wir den Unterschied auf die elementaren Begriffe des Staates selber zurückführen. Diese aber sind das Staatsoberhaupt, die Gesetzgebung und die Verwaltung mit ihren Organen, dem Könige oder Präsidenten, der Volksvertretung und der Regierung.

Hält man nun die obigen Kategorien mit diesen Grundbegriffen zusammen, so ergeben sich folgende Definitionen.

Einen Staatenbund nennen wir diejenige Einheit, bei welcher jedes Glied sein eigenes Oberhaupt hat und welche daher nur auf einem Vertrage beruht, daher ihren Ursprung und Rechtsgrund außer sich, meist in ganz bestimmten Interessen, hat.

Die Personalunion bedeutet dagegen diejenige Einheit, bei welcher das Staatsoberhaupt gemeinsam, Gesetzgebung und Verwaltung dagegen besonders sind, so daß die im Wesen des Staatsoberhaupts liegenden Rechte für alle Theile gelten, während weder eine gemeinsame Volksvertretung noch eine gemeinsame Regierung besteht.

Der Bundesstaat ist diejenige Form des Staats, in dem sowohl das Oberhaupt als ein Theil der Gesetzgebung gemeinsam ist, während die Regierung und der von der gemeinsamen Volksvertretung nicht umfaßte Theil der Gesetzgebung selbständig für jeden Theil besteht.

Die Gränze zwischen Personalunion und Bundesstaat muß darin gesetzt werden, daß die Personalunion auch die Gesetzgebung und Verwaltung der äußeren Angelegenheiten, welche aus naheliegenden Gründen auch das stehende Heer umfassen, als gemeinsame zuläßt, während der Bundesstaat da entsteht, wo irgend ein Gebiet der Staats-

wirthſchaft, der Rechtspflege und der innern Verwaltung durch irgend eine dauernde Organiſation der Geſetzgebung und der Regierung gemeinſchaftlich unterliegt. Man kann daher ſehr wohl von den verſchiedenſten Formen des Bundesſtaats reden, ohne das Weſen deſſelben in Zweifel zu ziehen. Auch kann ſehr wohl die innere Wehrkraft den einzelnen Bundesſtaaten überlaſſen ſein, ohne daß der Charakter der Perſonalunion aufgehoben wäre. Schweden und Norwegen zeigen uns daher die reine Perſonalunion, während die Schweiz und Nordamerika uns den Bundesſtaat zeigen.

Dieſen Staatsformationen gegenüber erſcheint nun die Landſchaft als diejenige Form der Selbſtändigkeit des Landes innerhalb des Staats, in welcher Staatsoberhaupt und Geſetzgebung ohne Beſchränkung einheitlich ſind, und nur die Verwaltung und Regierung mit dem Verordnungs- und Verfügungsrecht ſo weit dem Lande und ſeinen Organen zuſtehen, als nicht die Geſetzgebung des Ganzen (des Staats) bereits die Verwaltung des Landes beſtimmt hat. Die Staatsregierung iſt daher in dieſer Formation das vollziehende Organ der Reichsgeſetzgebung, und der letzteren gegenüber hat das Land keine Selbſtändigkeit; das Landesrecht iſt vielmehr nur das Recht auf die Verordnungsgewalt oder auf die Regierung für alles dasjenige, was nicht ausdrücklich durch die Reichsgeſetze normirt iſt.

Die Landſchaft iſt daher dasjenige Organ, welches die Selbſtändigkeit der Intereſſen des Landes als Ganzes vermöge des ihm zuſtehenden Maßes der vollziehenden Gewalt verwaltet, aus dem Lande ſelbſt hervorgeht, und daſſelbe in ſeiner Selbſtändigkeit nach innen und außen vertritt. Die natürliche Competenz der Landſchaft iſt daher eben in dem Gebiet jener Intereſſen und der aus ihnen hervorgehenden Rechtsbildung gegeben, welche durch die Gemeinſchaft der Ortsintereſſen und zugleich durch ihre Beſonderheit gegenüber den Staatsintereſſen geſetzt ſind. Die Landſchaft erſcheint daher im organiſchen Staate als das Organ der vollziehenden Gewalt für die Landesintereſſen mit dem Landesrecht, und in dieſem Sinne nennen wir ſie den erſten Körper der Selbſtverwaltung.

Offenbar iſt daher die Vorausſetzung für die Landſchaft, daß es ſolche Landesintereſſen und Landesrechte gebe. Und eben ſo offenbar hängt dieß von der inneren Entwicklung des Staats- und Volkslebens ab. Die Stellung der Landſchaft iſt daher keine abſolute, ſondern ihre Geſtalt und ihr Recht ſind hiſtoriſch geworden. Und es iſt daher nothwendig, zunächſt dieß geſchichtliche Element der Landſchaft hervorzuheben.

2) Die Principien für die Rechtsbildung des Landschaftswesens.

Das Verhältniß zur Volksvertretung und die historische Rechtsbildung. Das Verhältniß zur Regierung; Begriff der Centralisation. Die Idee des organischen Rechts der Landschaft.

Betrachtet man nun das, was wir als das Wesen der Landschaft bestimmt haben, genauer, so ergibt sich, daß die Landschaft in der That gar nicht als ein absolut fester, in dem Gesammtleben des Staates streng zu scheidender Begriff aufgestellt und verfolgt werden kann. Es ist an und für sich unmöglich, der Landschaft eine feste äußere oder innere Gränze zu geben, namentlich aber sie von den größeren Gemeindebildungen streng wissenschaftlich zu unterscheiden. Es ist kaum zweifelhaft, daß sie mehr eine historische Thatsache, als ein abstrakter staatsrechtlicher Begriff ist.

Allein als solche steht sie eben da. Freilich hat sie dabei den Charakter jeder historischen Thatsache. Aus äußeren Gründen entstanden, hängt sie in ihrer ganzen Gestalt und Rechtsbildung, ja in ihrem Dasein selbst von solchen ihr äußerlichen Elementen des Staatslebens ab. Sie ist vor allen Dingen nicht wie die Gemeinde etwas durch sich selbst selbständiges. Sie entsteht und vergeht, indem sie keine Spuren ihres Daseins hinter sich läßt. Aber wo sie ist, und selbst wo sie nur noch als Schatten ihres früheren Wesens fortlebt, bildet sie ein wichtiges Element der Selbstverwaltung. Sie ist stets der größte Körper derselben, und daher fähig, einen Inhalt aufzunehmen, der in der Gemeinde keinen Raum mehr findet. Sie verdient daher die größte Beachtung; denn wenn auch ohne sie die Selbstverwaltung dauern kann, so ist sie doch ohne sie nirgends entstanden, und einmal entstanden, bildet sie die feste Basis des Systems der freien Verwaltung in großen, wenn auch oft in fast inhaltslosen Dimensionen.

Eben deßhalb nun stellen wir die Landschaft an die Spitze der Rechtsbildung der Selbstverwaltung überhaupt. Darum aber ist es nun auch klar, daß gerade in der Landschaft sich die großen Faktoren, welche das Selbstverwaltungsrecht bilden, am greifbarsten concentriren, und auf das letztere einwirken. Die wissenschaftliche Behandlung des Landschaftswesens muß daher bei dieser Einwirkung beginnen und von ihr aus Recht und Geschichte der Landschaften erstehen.

Jene beiden Faktoren sind nun einerseits die Einheit des Staats in seiner Volksvertretung, andererseits diese Einheit in der persönlichen Regierung. Es ist klar, daß die erstere, indem sie gleichfalls eine Organisation der Vertretung des Rechts und der Interessen ist, die erste Frage erzeugt, ob die Landschaft nicht an sich überflüssig ist; die zweite aber, indem sie ihrerseits die Interessen durch ihre Thätigkeit

verwirklicht und dafür verantwortlich ist, erzeugt die zweite, ob die Landschaft nicht eine zu große Macht ist, um noch neben sich die Aktion der Regierung möglich zu machen.

Die Antwort auf diese Fragen bildet nun die Grundlage der Geschichte der meisten Staaten in Europa.

1) Es bedarf keiner historischen Begründung, daß der Proceß, den wir den Staatenbildungsproceß nennen, wesentlich durch ein Zusammenfassen von historisch entstandenen Landschaften zu einem Staate vor sich gegangen ist. Das was diese historischen Landschaften nun in den neuen Staat hineintragen, ist vor allen Dingen die Forderung auf Erhaltung ihrer Selbständigkeit, deren Träger und Vertreter die „Stände" der Landschaft sind. In den Ständen der Landschaften erhält sich daher selbst in den absolutesten Formen der Staatenbildung nicht bloß die Besonderheit der Landschaft, sondern es erhält sich vielmehr zugleich das große Princip der Volksvertretung, wenn auch in der Form der Geschlechter- und Ständeordnung. Besitzt nun der Staat noch keine eigene Volksvertretung, so wird stets die Vertretung der Landschaft dem ganzen Volke nicht bloß als ein wichtiges Recht, sondern auch als ein großes Gut erscheinen. Es wird daher an seinen Ständen einen um so wichtigeren Besitz zu haben glauben, je unwahrscheinlicher die Ausbildung einer Volksvertretung ist; denn es wird nie die Hoffnung aufgeben, eben vermöge der ersteren zu der letzteren zu gelangen. So haben die Landtage stets eine ziemlich bestimmte Epoche, in welcher sie einen sehr wichtigen Platz in der Geschichte einnehmen. Allein diese Stellung ist niemals eine dauernde: denn das Princip, um dessentwillen man die Stände hochschätzt, geht unbedingt über dieselben hinaus; es fordert stets eine einheitliche Volksvertretung, und es ergibt sich daher als historisches Gesetz, daß deßhalb entweder die Landtage zu Grunde gehen, oder aber die eigentliche Volksvertretung aus ihnen gebildet wird. So wie nun dieß letztere eintritt, so haben die „Stände" ihre Funktion gleichsam erfüllt; sie haben bisher eine Idee zu vertreten gehabt, und es war diese Idee, welche ihnen ihr wahres Leben und ihre Bedeutung gegeben hat. Diese Idee nimmt jetzt einen neuen, höheren Charakter an; sie hat ihre Vertretung außerhalb der Stände gefunden; und jetzt entsteht daher die Frage, ob nunmehr nicht die Landtage und Landschaften an sich überflüssig werden.

Offenbar haben nun diese Körper innerhalb der verfassungsmäßigen Volksvertretung nur noch dann einen Sinn, wenn sie zugleich etwas anderes als jene Idee vertreten. Dieß andere nun ist der Körper der Selbstverwaltung, die *Interessen*. Und die Basis der Landschaft wird daher nunmehr die Interessenvertretung.

Wort und Inhalt der Intereſſen aber ſind an ſich unbeſtimmt. Es wird darauf ankommen, ſie als beſtimmte Faktoren feſtzuſtellen. Dieß nun muß wieder gegenüber der Volksvertretung ihrem Rechte und ihren Aufgaben geſchehen.

Da nämlich die in der Volksvertretung gegebene freie Verwaltung ihrer Natur nach eine einheitliche iſt, ſo kann ſie vermöge dieſer ihrer Natur auch nur die Einheit der Intereſſen in Geſetzgebung und Verwaltung zur Geltung bringen. Die Bedingung dieſer Einheit iſt aber eben die wirkliche Gleichheit und Gemeinſchaft des perſönlichen und wirthſchaftlichen Lebens der Theile des Staats. Nun aber zeigt uns die höhere Geographie, die Geographie der Staatswiſſenſchaft, daß dieſe Einheit an ſich bedingt iſt durch die Geſtalt des Landes. Das iſt, wie wir es kurz ausdrücken müſſen, das Verhältniß, in welchem das Gebiet eines Reiches gleichartige und ungetrennte Boden- und Stammesverhältniſſe beſitzt. Die Gleichartigkeit und Ungleichartigkeit dieſer Verhältniſſe aber iſt wieder das Ergebniß eines andern Faktors. Aus naheliegenden Gründen wird dieſe Gemeinſchaft des ganzen Bodens in dem Grade ſich entwickeln, in welchem das Land ſelbſt eine Ebene iſt, während ſich die Beſonderheit in dem Grade länger erhält, in welchem das Land ſelbſt durch Gebirge in Theile, in eigentliche Länder getheilt iſt. Es folgt daraus, daß auch da, wo die einheitliche und freie Volksvertretung vorhanden iſt, die Landſchaften an und für ſich mehr Neigung haben, ſich innerhalb derſelben und ihr gegenüber ſelbſtändig zu erhalten, wo wir gebirgige Länder finden, als da, wo die Staatenbildung in den großen Ebenen vor ſich gehen. Oder: die landſchaftliche Selbſtändigkeit ſteht auch bei freien Volksvertretungen in geradem Verhältniß zur geographiſchen Selbſtändigkeit der Länder innerhalb des Reiches.

Das iſt nun richtig. Allein auch dieſem Momente tritt ein anderes nicht weniger mächtiges entgegen. Allerdings nämlich erzeugt die geographiſche Abſchließung die Selbſtändigkeit der Länder; aber der Verkehr bricht allmählig die Gränzen nieder, und erzeugt langſam und unwiderſtehlich eine gemeinſame und gleichartige wirthſchaftliche und geiſtige Kultur, und mit derſelben nicht bloß gemeinſchaftliche Anſchauungen und gemeinſchaftliche Intereſſen, ſondern zuletzt auch eine gemeinſchaftliche Rechtsbildung. So wie dieſe eintritt, iſt der Einfluß der geographiſchen Selbſtändigkeit gebrochen und das territoriale Element überwunden. Nur das perſönliche des Stammes kann ſich noch länger erhalten. Seine Erſcheinung iſt dann die Sprache, und ſo erſcheint dann die bekannte Thatſache, daß an der Stelle der alten Frage nach dem landſchaftlichen Recht die Sprachenfrage entſteht. Das

iſt ihre Stellung in Geſchichte und Recht. Aber auch ſie dauert nicht; denn in der That iſt das Intereſſe an der bloßen Sache niemals mächtig genug, allein die Landſchaft zu erhalten. Nur wo mit der Sprache andere Intereſſen ſich verknüpfen, wird die Sprache eine Macht. Wo ſie es daher iſt, muß man ſtets nach dieſen anderen Intereſſen ſuchen; und die Löſung der Frage dieſer anderen Intereſſen enthält zugleich die Löſung der Sprachenfrage. An und für ſich daher hat die Sprachenfrage niemals eine höhere Bedeutung; ſie wird eben nur dann und da wo es ſich um eine viel weiter gehende politiſche Selbſtändigkeit handelt, von Wichtigkeit; niemals durch das was ſie enthält, ſondern ſtets durch das, was ſie andeutet. Iſt das letztere der Art, daß es die Verſchmelzung des Landes mit dem Staate in ſeiner Volksvertretung unthunlich macht, ſo wird der Proceß der Scheidung des Landes vom Staate zwar von der Sprachenfrage ausgehen, aber weder dieſelbe bloß löſen, noch bei ihr ſtehen bleiben. Iſt das nicht der Fall, ſo wird umgekehrt die Verſchiedenheit der Sprache niemals die Kraft haben, auch nur zu einem ernſthaften Gegenſatz innerhalb des Staates zu führen, geſchweige denn denſelben aufzulöſen. Die Zuſtände der Schweiz zeigen uns die Richtigkeit des letzteren Satzes, während die Bewegungen Oeſterreichs den Beweis liefern, daß jedesmal, wo die Sprache vorgeſchoben wird, ganz andere Tendenzen im Hintergrunde ſtehen, und deßhalb auch ganz andere Erfolge ſich zeigen, wenn die Sprachenfrage gelöst iſt. Es iſt daher gewiß, daß die Sprache als Element politiſcher Selbſtändigkeit von dem Augenblick an in den Hintergrund tritt, wo das, was man in ihrem Namen erreichen wollte, auch wirklich erreicht worden iſt. Auch hier liegt die Löſung nie in der Sache, ſondern in dem was über ſie hinausgeht. Und von dieſem Standpunkt muß dieß betrachtet werden.

Dieß ſind nun die Verhältniſſe zwiſchen Landſchaft und Volksvertretung. Andere Erſcheinungen treten auf, wenn man dieſelbe in Verhältniß zur Regierung ſetzt.

2) Allerdings iſt das Weſen jeder Regierung die perſönliche Einheit in Wille und That des Staats, und allerdings hat daher auch jede Regierung die in ihrer Natur liegende Tendenz, jede Selbſtändigkeit im Staate ſich unterzuordnen. Allein das Verhältniß derſelben zur Landſchaft iſt doch ſehr verſchieden, je nachdem die Staatenbildung durch plötzliche und gewaltſame Akte, oder durch einen langſamen Proceß zu Stande gekommen iſt.

Im erſten Falle nämlich wird die Regierung nothwendig eine viel kräftigere ſein müſſen. Sie wird von ihrer Gewalt nur wenig hergeben wollen; denn ſie fühlt, daß ſie die Verantwortlichkeit nicht etwa

für einzelne Akte, sondern für das ganze Dasein des Staates selbst hat. Sie wird daher in jeder Selbständigkeit nicht bloß ein mehr oder weniger nützliches Organ, sondern zugleich ein Element der Gefahr erblicken; sie wird dasselbe daher nothwendig bekämpfen müssen, und wirklich bekämpfen. Zunächst und am meisten da, wo der ganze Staat durch Gewalt und Eroberung entstanden ist. Hier ist die Landschaft nicht eben bloß ein selbständiger Verwaltungskörper, dem sie ungerne schon an und für sich einen Theil ihrer Verordnungs- und Zwangsgewalt abgibt, sondern sie ist vielmehr zugleich eine *Macht*; sie ist der *Punkt*, an den die Elemente der früheren Zustände, die Traditionen, die Hoffnungen und Wünsche anknüpfen, und in welchen sich daher naturgemäß alles concentrirt, was der Regierung einen Kampf zu bereiten wünscht. Aehnlich ist der Fall da, wo die Regierung aus irgend einem Grunde im Widerspruch steht mit der Gesammtauffassung des Volkes, und demselben entweder keine Vertretung oder keine freie Verwaltung geben will. Auch hier schließt sich der Gegensatz gegen dieselbe daher an die Landschaft; und während sie im ersten Falle eine historische Thatsache und ein historisches Recht vertritt, vertritt sie im zweiten ein großes staatsbürgerliches Princip; und es ergibt sich daher, daß jedes Volk *um so mehr Werth* auf seine Landschaft legt, *je weniger* es in Harmonie mit der Gewalt oder mit den Principien der Regierung steht. Nirgends ist das deutlicher hervorgetreten als in dem Begriff und der Stellung der „ständischen Verfassungen" Deutschlands. Eben deßhalb aber strebt in diesen Fällen auch die Regierung dahin, diese Selbständigkeit ihrerseits zu brechen. Das Mittel dazu ist einfach; sie muß den Landschaften grundsätzlich ihre Verordnungsgewalt nehmen, und die Vollziehung wo möglich für *jede* Maßregel entweder direkt durch ihre Organe ausüben lassen, oder sie doch unter die strengste Oberaufsicht stellen; namentlich aber den Grundsatz durchführen, daß jeder Beschluß der Genehmigung bedarf, jedes ausführende Organ von der Regierung angestellt werden muß, und jede wirkliche Ausführung nur durch diese Organe vollzogen werden kann. Dieses ist das Princip der *Centralisation*, dessen letztes Ziel stets die Herabsetzung der Landschaften zu bloß *berathenden* Körpern ist. Ist das einmal erreicht, so ist es wieder von geringer Wichtigkeit, ob die Wahl der Landschaft wie in Frankreich auf dem Princip der Gleichheit, oder wie in Deutschland, namentlich in Preußen, auf dem ständischen Rechte beruht; die Centralisation bezieht sich stets auf die vollziehende Gewalt, und bildet damit den Uebergang entweder zur Unfreiheit des Ganzen, oder zur Auflösung desselben in seine Theile.

Wo dagegen die Staatenbildung langsam und historisch vor sich

geht, da existirt dieser Gegensatz zwischen Regierung und Landschaft nicht. Die Anerkennung der Selbstverwaltung von Seiten der ersteren äußert sich hier darin, daß man die Rechte der Landschaft an sich nicht bezweifelt, sondern nur die Frage stellt, *wie weit* das Recht derselben auf die vollziehende Gewalt in Verordnung und Vollzug gehen kann, ohne einerseits dem Bestehen des Ganzen, andererseits der Tüchtigkeit und dem Werthe der Verwaltung selbst zu schaden. Und da entsteht daher die allerdings praktische Frage, nicht ob die Landschaft ein guter Selbstverwaltungs-, sondern wie weit sie überhaupt ein *guter Verwaltungskörper* sei. Die Beantwortung dieser Frage aber hängt nun wieder von den thatsächlichen Verhältnissen ab. Sie erscheint in zwei Punkten. *Zuerst* gibt es gewisse Aufgaben, welche auch für die große Gemeinde zu allgemein sind; diese bilden daher, insofern sie doch wieder nicht dem ganzen Reiche angehören, Gegenstände der Landschaft. Dahin *sollten* gehören die *Landesstatistik*; dahin gehören wirklich gewisse Anstalten, wie Irrenhäuser, gewisse Bildungsinstitute, die Unterstützung von Gesellschaften und Vereinen, die sich mit den speciellen Produktionselementen der Landschaft beschäftigen und anderes. Diese werden stets und naturgemäß der Landschaft angehören. Der *zweite* Punkt dagegen ist wichtiger. Derselbe bezieht sich zunächst auf die Frage, *wie weit* das Recht auf *Verordnung* durch die Landschaft gehen soll. Und hier nun können wir nicht umhin, den Standpunkt aufzustellen, den wir für die Zukunft als den maßgebenden ansehen müssen.

3) Wenn überhaupt die Landschaft ein Organ der freien Verwaltung sein, und dabei zugleich das Land und den Stamm umfassen soll, so muß sie zugleich das allgemeine *Verordnungsrecht* für das ganze Land in so weit haben, als dieß mit der Einheit der Gesetzgebung vereinbar ist. Die Gränze dafür läßt sich aber nicht objektiv und im Allgemeinen bestimmen; man wird vielmehr dafür einen speciellen und principiell durchgreifenden Grundsatz aufstellen müssen. Diesen nun finden wir darin, daß die *Landschaft die Vollzugsverordnung für die Gesetze haben soll, so weit die Gesetzgebung ihr den Vollzug von Fall zu Fall zusichert.* Es ist falsch und praktisch auf die Dauer undurchführbar, eine gesetzliche objektive Competenz der Landtage zu Vollzugsverordnungen nach den Gegenständen aufzustellen; wie unbestimmt das wird, zeigen namentlich die, gewiß im freisinnigsten Geiste aufgefaßten Landesgesetze Oesterreichs. Keine Gesetzgebung, welche einen solchen Versuch macht, wird jemals dahin gelangen, hier vermöge der Bestimmung einer festen Gränze zu einem streitlosen Resultate zu gelangen; gerade hier aber ist ein Streit aus mehr als Einem Gesichtspunkt nicht wünschenswerth. Es sollte viel-

mehr Princip der Gesetzgebung werden, daß die letztere bei jedem einzelnen Akte sich vergegenwärtige, wer am besten das Gesetz vollziehen kann, die Regierung oder die Selbstverwaltung, und darnach die Vollzugsklausel formuliren. Dieß nun muß Gegenstand eingehender Erwägung werden, und wir behalten uns vor, darauf zurückzukommen. Steht das nun fest, so ergibt sich als zweiter Grundsatz, daß die Regierung trotz dieses Rechts das Recht der Nothverordnung haben muß, mit welchem sie auch in das anerkannte Recht der Landschaft wie in das jedes Staatsbürgers eingreift, jedoch gegen Uebernahme der Verantwortlichkeit, der sie sich nicht entziehen kann. Geht man nun von diesem Standpunkt aus, so ergibt sich ein Weiteres, was von nicht geringer Bedeutung ist. Soll nämlich die Landschaft für gewisse Gesetze, wie z. B. für Schulgesetze, Wegegesetze, Hypothekargesetze u. a. m. die Vollziehung haben, so kann sie natürlich das wieder nicht selbst vollziehen, sondern die Exekutivorgane der Landschaft sind in der That die Gemeinden. Es folgt daraus erstlich, daß die Gemeinden eine Organisation haben müssen, durch welche sie zur Vollziehung der Landtagsbeschlüsse, die wieder in Vollziehung der Gesetze entstehen, fähig sind. Sind sie es nicht, so wird die Landschaft wieder ihr Recht bloß dem Namen nach besitzen, und die wirkliche Vollziehung am Ende doch durch die Organe der Regierung geschehen müssen. Ist das aber der Fall, so spaltet sich die Verantwortlichkeit, und der eigentliche Zweck ist verfehlt. Hier ist daher der Punkt, wo die Darstellung und das wahre Verständniß des Gemeindewesens an das der Landschaft sich anschließt, und den wir unten wieder aufzunehmen haben werden. Es folgt aber auch zweitens, daß aus demselben Grunde die Gemeinden den Landtagen untergeordnet sein müssen, so zwar, daß die Landtage in demjenigen, worin sie die Vollziehung vom Gesetze empfangen haben, die Rechte der Oberaufsicht gegenüber den Gemeinden besitzen. Denn so wie man den obigen Grundsatz anerkennt, so folgt, daß die Gewalt der Gemeinden gegenüber derjenigen der Landschaft in dem Verhältniß steht, wie die Verfügungsgewalt zur Verordnungsgewalt. Es folgt weiter, daß auf diese Weise sich das Beschwerderecht der Selbstverwaltung fast von selbst organisirt. Und erst damit erscheint die Landschaft im Besondern und die Selbstverwaltung im Allgemeinen nach denselben Grundsätzen organisirt, welche das verfassungsmäßige Regierungsrecht beherrschen. Das aber ist ohne Zweifel das wahre Ziel der Entwicklung der freien Verwaltung.

Faßt man nun diese verschiedenen Punkte zusammen, so wird es wohl klar, weßhalb gerade die Gestalt der Landschaft eine so unklare, nicht etwa bloß in der Literatur, sondern auch in Gesetzgebung und

Geſchichte iſt. Denn in ihr laufen alle Elemente beſtimmt zuſammen, welche im Leben der Verwaltung lebendig ſind und einwirken; Land, Stamm, hiſtoriſche Rechte, Sonderintereſſen und freie Verwaltung. Im Allgemeinen muß man daher ſagen, daß die Landſchaft derjenige Theil der Selbſtverwaltung, ja des ganzen Staatslebens iſt, über den Theorie und Praxis am wenigſten einig ſind. Liegt das nun einerſeits im Weſen der Landſchaft, ſo liegt es andererſeits eben ſo ſehr im Weſen der Gemeinde; und wenn es uns gelänge, den Satz hier feſtzuſtellen, daß niemand annehmen darf, er ſei ſich über die Landſchaft einig, ſo lange er nicht über Weſen und Recht der Gemeinde abgeſchloſſen, ſo würden wir glauben, etwas erreicht zu haben.

Natürlich gibt es daher denn nun auch demgemäß keine feſte poſitive Geſtalt des Landſchaftsweſens in Europa. Hier iſt noch alles im Werden und Unfertigen. Es wird noch einer langen Geſchichte bedürfen, bis man hier etwas Definitives gewinnt. Indeſſen möge es uns doch verſtattet ſein, wenigſtens in allgemeinen Zügen das Bild zu zeigen, das in dieſer Beziehung Europa darbietet. Wir werden auf dieſer Grundlage dann die Hauptſtaaten genauer charakteriſiren.

Wir werden in Europa nämlich zwei große Gruppen von Staaten in Beziehung auf die Landſchaften unterſcheiden; ſolche welche keine Landſchaften beſitzen, und ſolche in denen die Landſchaft noch in verſchiedenen Formen erhalten iſt.

Die Landſchaft iſt verſchwunden in England, weil hier die Baſis der freien Verwaltung in dem Parlament gegeben iſt. An ihre Stelle iſt die Verwaltungsgemeinde getreten, die ſich allerdings in der County der Landſchaft nähert, aber dennoch als etwas weſentlich anderes erſcheint. In ganz anderer Weiſe iſt ſie verſchwunden in den rein romaniſchen Staaten Frankreich und Italien. Hier iſt gleichfalls die Volksvertretung der Träger der freien Verwaltung, und daher in dem Syſteme derſelben der Grundſatz der freien Verwaltung gewahrt; allein die Regierung iſt hier eine ſo gewaltige Macht, daß ſie das Princip der Verwaltungsgemeinde nicht anerkennt, ſondern an ihre Stelle amtliche Regierungsbezirke ſtellt, denen nur das Syſtem der Räthe beigegeben iſt, die ihrem Weſen nach keine Exekutive haben. Das iſt das Syſtem der Departements, welche ihrem Charakter nach adminiſtrative Inſtitute ſind, in denen die Selbſtverwaltung nur eine ſehr untergeordnete Rolle ſpielt. Endlich iſt ſie verſchwunden in Rußland, wo überhaupt die Selbſtverwaltung grundſätzlich der centralen Regierungsgewalt unterworfen iſt. Die Stellung Polens erklärt ſich nunmehr leicht aus den eben dargelegten Grundſätzen; doch haben ſich in dem mächtigen Reich die Anfänge der Landſchaftsbildung wieder in den

Ostseeländern Bahn gebrochen, während das eigentliche Rußland in neuester Zeit das französische Departementssystem in den Gouvernements-Landesversammlungen bei sich einzuführen beginnt. Es ist kein Zweifel, daß hier noch alles im Werden ist. Raum genug ist für das Nebeneinanderbestehen beider Systeme, nur muß man für diese Entwicklung nicht den Maßstab einzelner Jahre anlegen wollen; die gewaltigen leeren Entfernungen fordern Menschenalter, wo andere Länder mit Decennien rechnen. Schweden, Norwegen und Dänemark, alle mit freien Verfassungen begabt, haben endlich gleichfalls das System der landschaftlichen Körper theils nie gehabt, wie die beiden ersteren, theils beseitigt wie Dänemark in seinen Provinzialständen; ihre unter verschiedenen Namen vorkommenden Amtmannschaften sind in der That nur größere Verwaltungsgemeinden, die jedoch wieder dem Departementssystem Frankreichs sich stark nähern, indem die Exekutive in der Hand des Beamteten (des Amtmanns) liegt.

Das zweite große System ist das der landschaftlichen Staaten. Die Hauptvertreter desselben bilden Deutschland und Spanien. Wir werden unten die Verhältnisse Deutschlands besonders betrachten müssen; Spanien selbst ist so sehr in der Umgestaltung begriffen, daß man kaum berechtigt ist, hier augenblickliche Ordnung als etwas Dauerndes anzusehen. An beide schließen sich dann Holland und Belgien. Gemeinschaftlich ist dieser beiden Staaten der Grundsatz, daß die Landschaft eine wirkliche vollziehende Gewalt hat; jedoch hat das französische Princip soweit durchgegriffen, daß der königliche Commissär noch immer als Spitze derselben betrachtet wird, den Vorsitz führt, und wenigstens das Haupt der Exekutive bildet.

Das sind nun die allgemeinen Verhältnisse. Es würde eine sehr eingehende Bearbeitung erfordern, wollte man hier alle diese Staaten von dem obigen Gesichtspunkte aus behandeln. Wir glauben dieser Aufgabe zu genügen, indem wir bloß England, Frankreich und Deutschland speciell als Hauptbeispiele hervorheben.

3) England.

Das Colonialsystem als außereuropäische Landschaftsordnung. Die Reste der Landschaftsverwaltung in den Countys. Die alte County und der Sheriff. Die neue County und die Quaterly sessions.

Will man den Begriff und das Recht der Landschaft auf England anwenden, so muß man wohl unterscheiden zwischen England und Großbritannien.

Großbritannien unterscheidet sich von England nicht so sehr dadurch, daß es größer ist als dieses; sondern Großbritannien ist eine

Einheit von Ländern, England iſt Ein Land. Die Länder Großbritanniens, England, Schottland und Irland ſind weſentlich deßhalb ſo verſchieden, weil ſie eine höchſt verſchiedene geographiſche und zum Theil auch nationale Geſtalt haben. Die Geſchichte Englands iſt daher weſentlich zu unterſcheiden von der Geſchichte Großbritanniens. England, Schottland und Irland haben daher jedes ſeine Geſchichte für ſich; die Geſchichte Großbritanniens iſt der Proceß, der dieſe drei großen Länder in Eins zuſammenfaßt. Die ſelbſtändige Geſchichte jener drei Gebiete beruht nun auf ihren drei ſelbſtändigen Vertretungen, die bekanntlich Jahrtauſende hindurch gar nichts mit einander zu thun haben. Die Geſchichte Großbritanniens vollzieht ſich in den Akten, durch welche dieſe Vertretungen in dem engliſchen Parlament verſchmolzen werden. Das ſchottiſche und das iriſche Parlament ſind daher dem engliſchen Parlament gegenüber wahre Landſchaften. Und man muß deßhalb ſagen, daß die Union die Aufhebung dieſer Landſchaften in die Einheit des engliſchen Parlaments bildet. Großbritannien kennt daher keine Landſchaften mehr im ſtrengen Sinne des Wortes; es iſt in der That vorhanden im engliſchen Parlament.

Die Grundlage dieſer Geſchichte iſt nun aber allerdings nicht bloß eine abſtrakte Vereinigung; ſondern man muß feſthalten, daß ſie zunächſt von England ausgeht, und daß daher bei dieſer Vereinigung der Charakter und die Geſtalt der eigentlich engliſchen Selbſtverwaltung zur Grundlage der Rechtsbildung in ganz Großbritannien geworden iſt. Es wird daher allerdings nothwendig, dieſe Selbſtverwaltung vom Standpunkte der Landſchaft und des landſchaftlichen Rechts zu betrachten.

Dabei nun muß man Eins nicht überſehen, obwohl es gewöhnlich geſchieht. Englands rechtliches Lebensprincip iſt keineswegs der landſchaftlichen Selbſtändigkeit feindlich, obgleich es die Landſchaften faktiſch bei ſich vernichtet hat. Sondern dieſe Vernichtung beruht in der That nur auf der großen Funktion des Parlaments, das wie wir bereits geſehen haben, der eigentliche Selbſtverwaltungskörper Großbritanniens iſt. Wo daher das Parlament mit ſeiner Funktion nicht ausreicht, da hat England das Princip der Selbſtverwaltung in der Form der Landſchaft wieder hergeſtellt. Dieß erſtere nun war und iſt der Fall in der Colonie Englands. Es iſt überflüſſig zu erklären, weßhalb phyſiſch die Colonien Englands die Theilnahme an dem Parlamente nicht zulaſſen, und weßhalb der Einheit der Verwaltung des Reiches wieder mit dem bloßen Gemeindeſyſtem in der Colonie des Reiches nicht genügt werden kann. England hat daher von jeher ſeine Colonien als ſelbſtändige Landſchaften betrachtet und behandelt. Das Colonialſyſtem Englands iſt in Beziehung auf

schaftssystem der Geschichte, und England geht mit raschem Schritte der Zeit entgegen, wo aus diesem System von Landschaften, welches durch Canada, das Cap, Ostindien und Australien gebildet ist, ein Bundesstaat werden wird. Das großartigste Moment aber in dieser, bisher in der Geschichte der Welt einzigen Gestaltung ist, daß der Zusammenhang dieser mächtigen Körper zwar formell auf der Souveränetät der Namen, in Wahrheit aber auf dem Interesse der Colonien beruht, so daß die Gränze der rechtlichen und faktischen Selbständigkeit dieser außereuropäischen Landschaften Großbritanniens in der That nicht so sehr in eine, von der Gewalt der centralen Macht aufgestellten Rechtsordnung, als vielmehr in dem von jenen Theilen selbst gefühlten Bedürfniß des Zusammenhangs mit dem Ganzen beruht. Ohne diesen Gesichtspunkt sind daher die öffentlich rechtlichen Zustände der Colonialpolitik Englands nicht richtig zu verstehen.

Kehrt man nun aber zu dem eigentlichen Großbritannien zurück, so ist es kein Zweifel, daß die Rechtsbildung des eigentlichen Englands das entscheidende Element für die Rechtsbildung des Ganzen gewesen ist und bleiben wird. Das gilt für alle Theile des Rechts, und so auch für die Landschaftsfrage. In Beziehung auf die Landschaft aber treten hier alle Momente ein, welche wir eben aufgestellt haben. England beginnt allerdings mit der Landschaftsbildung wie jedes andere Land; die alten eigentlichen Landschaften sind die angelsächsischen Königreiche. Allein die geographische Gleichartigkeit seiner Landesbildung machen die Landschaft physisch, die Entwicklung seiner freien parlamentarischen Verfassung machen dieselbe politisch unhaltbar, und so entsteht ein Zustand, in welchem die eigentliche Landschaft verschwindet und sich nur noch ein letzter Rest derselben in den Countys erhält, welche ihrerseits vorzugsweise als große Verwaltungsgemeinden der Rechtspflege betrachtet werden müssen, während das eigentlich landschaftliche Element fast ganz in den Hintergrund gedrängt ist und nur noch in ganz einzelnen Punkten zur Geltung gelangt.

Daher ist es denn sehr erklärlich, wie es gekommen ist, daß die bedeutendsten Arbeiten über England, namentlich auch Gneist, die ganze Selbstverwaltung nur in dem Selfgovernment der Gemeinden erkennen; allerdings ohne sich darüber auszusprechen, ob die County dem amtlichen oder dem freien Organismus der Verwaltung angehöre. Es mag daher gestattet sein, dieß Verhältniß kurz zu charakterisiren.

England ist mit wenigen Ausnahmen ein gleichmäßig ebenes Land. Jeder seiner Theile ist auf allen Punkten zugänglich. Die Flüsse im Innern, das Meer an der Küste verbinden alle Gebiete desselben. Es

hat daher keine Länder. Aus demſelben Grunde hat auch jeder ſiegreiche Stoß, der es von außen her getroffen, ſtets das ganze Land gleichmäßig unterworfen. Die Stammesverſchiedenheit iſt für den bei weitem größten und wichtigſten Theil, das eigentliche England, niemals dauernd geweſend, und hat ſich daher auch in den kleinern Theilen, ſelbſt in Wales, nicht zu einer ſelbſtändigen Geſellſchaftsordnung entwickeln, und deßhalb ſich namentlich in den herrſchenden Klaſſen nicht erhalten können. England erſcheint uns daher, in tiefer Verſchiedenheit von allen Staaten des Continents, als ein Ganzes, vom Anfange ſeiner Geſchichte bis auf den heutigen Tag. Und das, für andere Dinge entſcheidend, iſt es nicht weniger für die Geſtaltung der Selbſtverwaltung im Allgemeinen, ſo wie der Landſchaft insbeſondere geworden.

Denn während auf dieſe Weiſe England niemals zu einer örtlichen Abgeſchloſſenheit ſeiner Theile für die Aufgaben der Verwaltung gelangt, hat es auch nie das Bedürfniß gehabt, ſich auf ein hiſtoriſches Recht ſeiner Selbſtverwaltung zu berufen, um dieſelbe gegenüber einer gewaltthätigen Regierung zu vertheidigen. Das Parlament ſelbſt war eben das einheitliche Organ der Selbſtverwaltung; in ihm und durch daſſelbe allein geht daher auch der Kampf mit der königlichen Alleinherrſchaft vor ſich. Für das eigentlich örtliche Element aber genügte die Gemeindeverfaſſung als Form der Selbſtverwaltung. Und ſo entſteht mit Recht die Frage, ob und wie weit es zwiſchen Parlament und Gemeinde noch eine, der Landſchaft ſich annähernde Geſtalt der Selbſtverwaltung geben könne.

Die Antwort auf dieſe Frage beruht nun zunächſt auf dem Weſen der Verordnungsgewalt in England, wie wir ſie früher dargeſtellt. Da das Parlament die Verordnungsgewalt beſitzt, ſo iſt jede Verordnung zugleich Geſetz. Natürlich kann daher die Selbſtverwaltung überhaupt keine Verordnung erlaſſen, ohne dem Geſetze gegenüber verantwortlich zu ſein. Andererſeits iſt der engliſche Selbſtverwaltungskörper zugleich das Organ der örtlichen vollziehenden Gewalt. Er iſt daher verpflichtet, die Statutes örtlich auszuführen, und jeder Einzelne hat ein Privatrecht darauf, daß er es thue. Daneben hat allerdings auch die Regierung als ſolche die Pflicht, die Beachtung ihrer Statutes zu fordern. Das Mittel dafür iſt die Klage. Die Klage aber wird vor dem Gerichte angebracht; die Vollziehung der Geſetze und Verordnungen erſcheint daher als die Exekutive des Urtheilsſpruches der Gerichte. Von einer ſelbſtändigen, landſchaftlichen Rechtsbildung kann daher dieſem Syſtem gegenüber eigentlich eben ſo wenig die Rede ſein, als vermöge der Natur der Landesconfiguration von ſelbſtändigen Intereſſen der Länder. Sollte daher über den Gemeinden noch eine

landschaftliche Selbstverwaltung stattfinden, so konnte sie nur auf Einem Punkte eintreten. Das war aber die Rechtsverwaltung. Und in der That flüchtet sich daher, um so zu sagen, die landschaftliche Selbstverwaltung Englands in die Gestalt, welche man als die landschaftliche Gerichtsbildung und Rechtspflege Englands bezeichnen kann, die County in ihre alte und neue Organisation.

Wir glauben hier nicht genauer auf diesen eigenthümlichen Organismus eingehen zu sollen, um so weniger als das positive Material in großem Reichthum bei Gneist vorliegt. Es möge daher genügen, hier im Allgemeinen den Charakter seiner Entwicklung festzustellen.

Das erste, was bei dieser Beurtheilung zum Grunde gelegt werden muß, ist die Unterscheidung der beiden großen Perioden, in denen jene Entwicklung verläuft, oder die beiden großen Perioden der Grafschaftsgeschichte in England. Die Grundlage des Unterschieds liegt aber nicht in der Grafschaft, sondern wesentlich theils in der Gemeinde, theils in der Stellung des Parlaments. In der ersten Periode hat die Gemeinde noch keine gehörige Bedeutung, und das Parlament beschäftigt sich noch wenig mit der innern Verwaltung. In dieser Zeit muß daher ein Organ geschaffen werden, welches einerseits diejenigen Verwaltungsaufgaben, welche von der einzelnen Gemeinde nicht erfüllt werden können, durch einen größeren Körper übernimmt, und zwar theils als innere Verwaltung, theils als Rechtspflege. Dieser Körper ist die alte County; ihre Verwaltung beruht auf den Grafschaftssteuern, ihre Rechtspflege auf dem Grafschaftsgericht, der County Court; ihr vollziehendes Organ ist der Sheriff der ältern Epoche, der daher an der Spitze der Vollzugsgewalt, speciell der Steuerverwaltung, der Rechtspflege, der öffentlichen Sicherheit und selbst der Heeresverfassung steht. Die zweite Epoche beginnt mit der größeren Thätigkeit des Parlaments und mit dem Auftreten des Gemeindesystems in England. Man kann als den Wendepunkt die Entstehung der Armenpflege und die sich daran schließende systematische Selbstbesteuerung der Gemeinden in England betrachten. Die County und mit ihr ihr Vollzugsorgan, der Sheriff, verlieren dadurch ihre ganze Stellung; nur Einen Punkt behielten sie von derselben noch. Das ist die Competenz als Gericht, an das sich einige untergeordnete Rechte anschließen. Die alte County geht daher dem Wesen nach unter, und erscheint nur noch als ein formaler Körper für alle übrigen Theile der Selbstverwaltung; nur auf Einem Punkte erkennen wir ihre eigentliche Bedeutung; das ist die Rechtspflege. Die County ist das Landesgericht der Selbstverwaltung geworden, und darauf beruht ihre gegenwärtige Funktion, deren allmählige Beschränkung Gneist in specieller Beziehung auf den alten Sheriff der alten und neuen

Ordnung vortrefflich charakterisirt hat. Der alte Sheriff hat seine ordentliche Strafgerichtsbarkeit durch die Magna Charta, seine Civilgerichtsbarkeit durch die Entfaltung der Reichsgerichte, seine Militärgewalten durch die Lordlieutenants, seine Polizeigewalt durch die Friedensrichter verloren (Gneist II. 25). An seine Stelle für die innere Verwaltung ist demnach der Justice of the Peace getreten, der *ohne* Beirath einer Vertretung die Verordnungsgewalt für die örtlichen Interessen der Sicherheit besitzt. Ihm gegenüber bestehen die Corporationen aller Art, welche die eigentlichen Körper der Selbstverwaltung sind. Die Sicherung der Rechte der letzteren besteht daher in der rechtlichen Gränze der Gewalt des Friedensrichters; und das Organ, welches diese Gränze setzt und vertritt, ist die neue Form der Countys und die Quarterly sessions der Friedensrichter. In diesem besteht daher jetzt der Rest der alten Landschaftsordnung der Countys, die wir nunmehr kurz charakterisiren.

Die Aufgabe der County als Landesgericht ist eine doppelte. „Die heutige Grafschaft ist ein aus zwei Systemen zusammengesetztes Communalwesen, in welchem die incorporirten Städte eine zusammengesetzte Bildung von Kreispolizei- und Ortsgemeindeverfassung (s. unten) darstellen."

Die County ist nämlich *zuerst* der Selbstverwaltungskörper des *Landesrechts*, und zwar nach dem Untergang der alten County Court (des historischen Landesgerichts) und der Bedeutung des Sheriffs (Gneist Cap. III.) für das bürgerliche Recht in den Quarterly sessions der Friedensrichter, welche wieder eine original jurisdiction (Landesgericht als erste Instanz) und eine appellate jurisdiction (Landesgericht als zweite Instanz) enthält. Die Petty und die Special sessions der Friedensrichter gehören schon dem Gemeindesystem an. Für das Strafrecht treten die Grundsätze der Geschworenenverfassung ein, die sowohl für die Assisen als für die Quarter sessions gelten, und für welche die alte County die Grundlage bildet. (Gneist Cap. V.)

Die County ist aber *zweitens* der Selbstverwaltungskörper des *Verwaltungsrechts* in zweiter Instanz. Das heißt, da die Verwaltungsakte der Behörde — der Friedensrichter — nur Vollziehungen des geltenden Rechts sind, so kann die Verwirklichung des Verwaltungsrechts überhaupt nur in dem Wege eines Rekurses geschehen, und das Organ, welches über diese Akte bei solchen Verwaltungsklagen entscheidet, ist dann eben die County. Nur muß man dabei eben den Satz festhalten, daß es sich im Verwaltungsrecht jedesmal nur um das Klagrecht handelt, welches in England das Recht und die Thätigkeit der oberaufsehenden Behörde vertritt. Die Unterscheidung zwischen bürger-

lichem und Verwaltungsrecht, und mithin die zwischen jenen beiden Funktionen existirt formell nicht, sondern muß in der Sache selbst gesucht werden.

Die landesgerichtliche Aufgabe der englischen Landschaft, der County gegenüber dem Systeme der Gemeinde, ist nun bei weitem überwiegend. Dennoch hat dieselbe auch einen Theil der wirklichen Verwaltung, und hier ist es, wo sie sich den continentalen und namentlich den deutschen Landständen in ihrer Thätigkeit nähert, wenn auch das sociale Element ganz verschwunden ist. Es ist bei der englischen County sogar dieselbe Unbestimmtheit der Gränze für die Punkte vorhanden, in denen sie noch eigentliche Verwaltungsrechte ausübt. Sie sind hier wie dort im Grunde Reste des frühern Rechts, und schließen sich zum Theil an den Besitz des Landeseigenthums an. Wir müssen, um nicht in reine Wiederholungen zu verfallen, für alles Einzelne auf Gneist II, §. 60. verweisen und führen nur die Hauptkategorien an, unter welchen das Recht der Verwaltung der County, so weit es erhalten ist, aufzufassen ist.

Das Organ der County zunächst besteht in der Versammlung der Friedensrichter, den Quarter sessions, und das ist der Grund, weßhalb man allerdings formell die County in das Communalsystem mit Gneist hineinrechnen kann, obwohl sie in Ursprung und Bedeutung ein selbständiges Glied der Selbstverwaltung ist. Das ursprüngliche Organ war der Sheriff und der Coroner. Jetzt besitzt die Quarter session ihren Kreissekretär, den Clerk of the Rules, ihren County Treasurer nebst einer Anzahl untergeordneter Landschaftsbeamten für die Landschaftsfinanzen, und einige eigentliche Verwaltungsbeamten, namentlich die Inspektoren für Wege, Irrenhäuser u. s. w.

Das Recht der Quarterly sessions und der County geht zunächst dahin, eigene Verordnungen zu erlassen, die ursprünglich der ganzen Thätigkeit der County gehörten, später aber zum Theil in das System der Gemeinden gefallen, und damit den Special sessions überwiesen sind. In diesem Sinne nennt Gneist sie „die ordentliche Kreispolizeibehörde in allen Angelegenheiten der Strafjustiz und Polizei." Sie haben endlich sogar ganz bestimmte wirkliche Verwaltungsaufgaben, und diese sind denen der deutschen Landtage sehr analog. Sie haben die Verwaltung des Landschaftsvermögens, der County stocks, deren Handhabung dem Clerk of the peace übertragen ist; sie haben namentlich einen wesentlichen Theil des Wege- und Brückenwesens, so weit sie auf der County rate beruhen, die ganze Verwaltung des Gefängnißwesens, so wie der Irrenhäuser, und eine Mitwirkung bei den Institutionen des Hülfswesens, der Sparkassen und Altersklassen und ähnlicher Anstalten. Endlich greift die Landschaft durch ihre Quarter

sessions ein in die Thätigkeit des ganzen Systems der Gemeinden; nur ist hier die Trennung eigentlich auf kein Princip zurückzuführen, sondern hat sich historisch gebildet, und auch das Steuersystem zeigt uns dasselbe Verhältniß zwischen County rate, poor rate u. s. w. Gneist hat die einzelnen Punkte in §. 60 genauer bezeichnet. Es scheint nicht als ob hier wesentliche Veränderungen wahrscheinlich wären, auch dann nicht, wenn die amtliche Seite des Systems der Gemeinden sich noch viel mehr ausbilden sollte. Nur läßt sich keine rechte sociale Selbständigkeit der County auffinden, die den Landschaften in Deutschland entspräche, wenn es gleich kein Zweifel scheint, daß die County der Hauptkörper der angelsächsischen Selbstverwaltung ist, während der Friedensrichter der normannisch-staatlichen Formation angehört. Die wahre Bedeutung der englischen Selbstverwaltung liegt daher auch hier in dem System der Gemeinden, an deren Spitze der Friedensrichter steht, und zu denen wir unten gelangen.

Ganz anders, und kaum noch eine Landschaft zu nennen, ist das, was in Frankreich dieselbe seit der Revolution vertritt.

4) Frankreich.

Die alte Landschaft. Das Princip und die Grundlagen des Departementalsystems des neuen Staats.

In der gewöhnlichen Auffassung Frankreichs und seiner Rechtszustände wird man nicht selten dem Begriff und Recht der Landschaft begegnen. Und allerdings paßt für die heutige Ordnung der Dinge der Begriff der Landschaft nicht mehr auf den Hauptstaat der romanischen Staatenbildung. Wohl aber ist es vom größten Interesse, gerade in Frankreich das Entstehen und die Bedeutung desjenigen zu betrachten, was wir als das Analogon der eigentlichen Landschaft betrachten müssen, um so mehr, als der Regel nach die Darstellungen sich streng darauf beschränken, nur eben diese gegenwärtige Gestalt, das Departement, zu behandeln; dennoch ist gerade der Zusammenhang zwischen den früheren und gegenwärtigen Zuständen das Lehrreiche für die Geschichte der Landschaft in Europa.

Man wird nun natürlich zwischen der Zeit vor der Revolution und den Ergebnissen der letzteren scheiden.

Frankreich ist, wie jeder andere Staat, aus der Landschaftsbildung hervorgegangen. Das Königthum der Capetinger selbst war eigentlich nur eine landschaftliche Souveränetät über die alte Isle de France. Wie sich dasselbe organisch zu seiner späteren Machtstellung langsam entwickelt hat, haben wir in unserer französischen Rechtsgeschichte

dargeſtellt. So mächtig aber auch das Königthum war, ſo hat es doch nie die alten Landſchaften vernichtet, und gerade weil das Königthum durch die Principien der abſoluten Monarchie und zum Theil durch Eroberung die einzelnen Landſchaften ſich unterwarf, geſchah hier, was immer geſchieht: die Landſchaften vertheidigten ihr hiſtoriſches Recht mit um ſo größerer Hartnäckigkeit, als dieſes Recht die einzige Zuflucht der Freiheit gegenüber der Willkür der königlichen Regierung war. So bietet Frankreich vor der Revolution auf allen Punkten das Bild eines *landſchaftlichen Staats*; und dieſe franzöſiſchen Landſchaften hatten bei aller Verſchiedenheit, die ſonſt für ſie obwalten mochte, gewiſſe große Grundzüge des Rechts gemein, die uns eine feſte, auf hiſtoriſcher Baſis entwickelte landſtändiſche Rechtsordnung zeigen. Dieſe Grundzüge beſtanden *zuerſt* in dem Recht der *Landſtände*, der Landesvertretung auf Grundlage der Geſchlechter- und Ständeordnung; das ſind die États, ganz den deutſchen „Ständen" gleichartig. Dieſe États hatten ihre eigene Organiſation, eigene Beamtete, eigene Verwaltungsaufgaben; ſie hatten das Recht der Beſteuerung, und wurden in ihren Organen von König und Regierung unzweifelhaft anerkannt. Sie hatten ferner jede für ſich ein eigenes *Rechtsleben* ausgebildet, und aus dieſem ging mit dem 15. und 16. Jahrhundert das erſte große Syſtem der durch die Regierung geſammelten, anerkannten und als geltendes Recht publicirten *Landesrechte* Europa's hervor, die Coutumes, die wieder die Quelle der hiſtoriſchen — oder vielmehr des Geſchlechter- und ſtändiſchen bürgerlichen Rechts waren, das unſerem ſogenannten deutſchen Privatrecht entſpricht. Dieſer Bildung des Landesrechts entſprechend hatten ſie auch ihre höchſten Landesgerichte, die Parlements, die von einander und von der königlichen Regierung ganz unabhängig waren, denen die Verordnungsgewalt in der Rechtspflege zuſtand, und die ſelbſt im Verwaltungsrecht den Grundſatz feſthielten, den unter den heftigſten Kämpfen das Königthum anzuerkennen gezwungen ward, daß eine königliche Verordnung nur dann Gültigkeit für die *Gerichte* des Landes habe, wenn das Parlament dieſelbe zum Zeichen ſeiner Anerkennung in ſeine Bücher eingetragen — enregistré — hatte. So ſtand das Syſtem der franzöſiſchen Landſchaften als ein großes und ausgebildetes Ganze neben dem Königthum und ſeiner centralen Gewalt. Die Landſchaften waren daher bei der faſt unbedingten Abhängigkeit der übrigen Lebensverhältniſſe des Staats vom Centrum des letzteren der Sitz der Selbſtändigkeit; in ihnen ſtellte ſich das hiſtoriſche Recht dem königlichen entgegen; an ſie wagte ſich das ſonſt allmächtige Königthum nicht; durch ſie lebte die Vorſtellung der ſtaatsbürgerlichen Selbſtändigkeit fort, die ſich in dem Rechte der Parlamente, einer

königlichen Verordnung die Gültigkeit der Gesetze durch Eintragung in die Parlamentsbücher zu verleihen, oft dem königlichen Willen gegenüber sehr bestimmt äußerte; sie waren im Ganzen der Ausdruck des germanischen Princips im französischen Staatsleben, das erst die Revolution dem romanischen einer centralen Despotie geopfert hat. So haben die Landschaften selbst unter Ludwig XIV. und XV. bestanden, und noch unter Ludwig XVI. kurz vor der Revolution einen Kampf mit dem Königthum gekämpft, in dem sie zuletzt Sieger blieben. Das war die Zeit Meaupou's und der Verbannung des Pariser Parlaments nach Orleans. In diesem Sinne forderte auch Necker, und in Deutschland Benzenberg (Preußens Geldhaushalt S. 51) solche landschaftliche oder kreisähnliche Selbstverwaltungskörper; und in der That muß die vorurtheilsfreie Geschichte gestehen, daß diese französischen Landschaften eine hochachtbare, großer Entwicklung fähige Organisation waren.

Die französische Revolution hat nun dieselben vollständig vernichtet. Es ist der Mühe werth, sich diese Thatsache zu erklären.

Zwei Dinge waren es, durch welche dieß System der alten Landschaft zunächst in formellem Widerspruch mit der Revolution standen. Das erste war ihre, auf der Geschlechter- und Ständeordnung basirte Verfassung; das zweite war ihre historische Selbständigkeit gegenüber dem Willen der centralen Gewalt. Diese beiden Dinge mußte die Revolution ändern. Allein es kam ein Drittes hinzu. Das war die Unmöglichkeit, die großen einfachen Grundsätze der Revolution, die Principien der staatsbürgerlichen Gesellschaft durchzuführen, so lange man jenen Körpern die alten Funktionen ließ. Wir haben dieses schon früher ausgeführt. Die erste Bedingung der Umwälzung des Bestehenden erschien daher als völlige Vernichtung der örtlichen Selbständigkeit des Rechts und der Rechtsbildung überhaupt, und der Landschaften insbesondere. Es durfte kein Element der vollziehenden Gewalt in andern Händen sein, als in denen der gesetzgebenden, sollte anders das neue Recht wirklich durchgeführt werden. Es handelte sich daher hier nicht mehr um eine Reorganisation der landschaftlichen Selbstverwaltung auf Basis der neuen Rechtsgrundsätze, sondern um die gänzliche Beseitigung derselben. Und diese Beseitigung erschien nun auch im Sinne der neuen Freiheit möglich durch das, was dieselbe dem Volke anstatt seines landschaftlichen Rechtes gab. Das war die Idee und die Wirklichkeit der Volksvertretung, welche ihrerseits die Idee nicht bloß der freien Gesetzgebung, sondern auch die der freien Verwaltung verwirklichte. So sehen wir wieder hier das große Gesetz wirksam, daß die Auflösung der Landschaft sich vollzieht, so wie die freie Volksvertretung

ins Leben tritt; während sich dieß in England bestätigt bei einer Volksvertretung, die mit der Selbstverwaltung gleichzeitig entsteht, erzeugt plötzlich die in Frankreich entstehende Volksvertretung auf gleicher Grundlage das gleiche Resultat; und derselben Erscheinung werden wir wieder in Deutschland, wenn auch in anderer Form, begegnen.

Allerdings aber ist es eben dieses plötzliche Schaffen einer freien Vertretung, welches zwar die Landschaft vernichtet, aber dafür auch anderseits den Gedanken einer Selbstverwaltung nicht untergehen läßt. Nur gelangt die plötzliche Aufhebung des historischen Rechts auf Selbständigkeit nicht zu dem Gedanken, der neuen Selbstverwaltung, welche sie einrichtet, auch dieselbe Selbständigkeit wieder zu geben, welche sie so eben den alten Landschaften genommen hat. Es war die Einheit des Princips, welche die Verfassung zu schaffen allein fähig war; die Verwirklichung dieser Einheit mußte durch die nicht minder einheitliche Verwaltung ins praktische Leben eingeführt werden. Der zweite Grundzug der französischen Revolution, die Einheit der „souveränen Nation," schloß daher grundsätzlich die Selbständigkeit des Willens für einen Theil des Ganzen aus; mit der französischen Staatsidee der Revolution war daher auch die Autonomie der neuen Selbstverwaltungskörper unvereinbar. La souveraineté de la nation est une, indivisible. Die Folge war, daß man die neuen Selbstverwaltungskörper als Verwaltungsgebiete auffaßte, in denen die freie Verwaltung nur noch in der Form der Berathung, also in der der Conseils auftritt. So entstand das Departement und das Departementalsystem; alle auf das letztere bezüglichen Gesetze, ja alle Gedanken darüber sind von demselben Geiste durchdrungen; in ihm ist eigentlich das Wesen der Selbstverwaltung ausgesprochen.

Schon das Dekret vom 22. December 1789 sagt: „L'Etat est un; les départements ne sont que des sections du même tout; une administration uniforme doit les embrasser tous dans un régime commun." — Das ging so weit, daß das Departement im Anfang nicht einmal ein eigenes Budget hatte; die Convention centralisirte auch die Departementalabgaben „et le principe d'unité et d'indivisibilité se formulait en cette manière par ces mots: „Un État, un budget." So ward die Freiheit der Verfassung in ihrer härtesten Consequenz zur Unfreiheit der Verwaltung; und in der That ist dieser Standpunkt von dem französischen Rechtssysteme niemals ganz überwunden; er besteht noch gegenwärtig in seiner vollen Blüthe. Vielleicht in keinem Gebiete des ganzen Organismus des französischen Staates ist daher die Gleichförmigkeit des Rechts so groß als hier. Denn schon nach dem Untergange des Direktoriums ist das System ein fertiges; das Gesetz vom

28. Pluv. an VIII ist die Basis derselben, und die Principien derselben sind schon in dem Bericht des Staatsraths Röderer so klar ausgesprochen, daß wir mit der betreffenden Stelle den ganzen Gedanken der französischen Auffassung wiedergeben. Er sagt:

„Dans l'administration locale, qu'il faut distinguer de l'administration générale, comme on distingue *les administrateurs des ministres*, on reconnait trois services distincts: 1) l'administration proprement dite; 2) les jugemens qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui se font entre les masses et les individues; 3) le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Le projet sépare ces trois fonctions. Il remet la première à un seul magistrat dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir: au Préfet, au Sous-Préfet, et au Maire. Il remet la seconde à des *Conseils de département*, à des Conseils d'arrondissement communaux et aux répartiteurs municipaux dont l'existence est conservée. Il remet la troisième à un *Conseil de préfecture*. Ces dispositions sont fondées sur deux principes: qu'administrer est le fait d'une seul homme, et juger le fait de plusieurs."

Obwohl nun bei der Annahme des Gesetzes einige nicht unwesentliche Modifikationen durchgingen, so blieb doch das Ganze bestehen. Das Departement hat damit seine eigene Selbständigkeit so gut als ganz verloren. Es hat nur noch eine Existenz der organischen Zweckmäßigkeit, es ist ein administrativer Begriff und bietet uns nur eine specielle Anwendung der ganzen Organisation Frankreichs. Wir können sie sehr kurz bezeichnen, denn klar und durchsichtig ist, was die französische Gesetzgebung seit jener Zeit geschaffen hat.

Das Wesen jener drei Elemente ist, daß der Préfet die vollziehende Gewalt, das Conseil de préfecture die verwaltungsgerichtliche Funktion — namentlich in Steuersachen, und das Conseil général die Aufgabe der Interessenvertretung bei der Behörde, und daneben die wirthschaftliche Verwaltung des Departementalvermögens- und Einkommens hat. Auf diesen drei Elementen beruht das System der landschaftlichen Verwaltung in Frankreich, wie es aus der Revolution hervorgegangen ist.

Das Département, für sich als selbständiges Organ betrachtet, besteht aus drei Elementen, dem Préfet, dem Conseil de préfecture und dem Conseil général. Das Arrondissement gehört bereits dem Systeme der Gemeinden.

Der *Préfet* ist im Behördensysteme Frankreichs das eigentliche Haupt desselben. Seine Funktion ist der Ausdruck der Funktionen, welche dem

Amtswesen in Frankreich gegeben sind, und die Stellung, welche die Räthe zu ihm einnehmen, bezeichnet daher auch die Stellung der Selbstverwaltung überhaupt. Er besitzt die verwaltende — die oberaufsehende — und die richterliche Gewalt. Als verwaltendes Organ hat er das Recht der Verordnung und zwar für alle drei Gebiete der Verwaltung. Als oberaufsehende Gewalt hat er die Genehmigung für die Beschlüsse der Gemeinden und die Controle ihrer Thätigkeit. Als richterliche Gewalt endlich ist er die erste Instanz in der Jurisdiction administrative und contentieuse. Bis 1852 war er in allen diesen Beziehungen vornehmlich das Organ der Minister; das Dekret vom 27. März hat ihn von den Ministern etwas unabhängiger, dafür aber ihn persönlich mächtiger und verantwortlicher gegenüber dem Staatsoberhaupt gemacht; die Decentralisation ist in der That nichts als eine schärfere Unterwerfung des Préfet unter den persönlichen Willen des Monarchen, die weitere Ausführung des Grundsatzes, der schon in der Aufhebung der persönlichen Verantwortlichkeit der Minister und der Uebertragung derselben an den Kaiser ausgedrückt ist. Neben dem Préfet stehen nur zwei Rathskörper mit wesentlich verschiedenen Aufgaben.

Das *Conseil de préfecture* war gleich anfangs als ein amtliches, als Verwaltungsgericht aufgefaßt und bildete damit den Ausdruck des selbständigen Departemental- oder Landschaftsrechts, so weit ein solches in der Verwaltung noch bestehen konnte (s. oben). Es hat diesen Charakter nie ganz verloren; man hat 1841, 1846 und endlich wieder 1848 daran ändern wollen, ohne etwas Wesentliches zu erzielen. Auch jetzt ist man im Grunde noch über das Gesetz vom 28. Pluviose an VIII nicht hinaus. Der Kern der Frage über das Conseil liegt in Frankreich nicht in dem Streben, demselben eine neue Stellung zu geben, sondern vielmehr in der Competenzbestimmung, in der jurisdiction administrative, gegenüber dem Conseil d'État. Die Frage hat, obwohl sie für Frankreich von großer Wichtigkeit ist, keine allgemeinere Bedeutung. Das Verhältniß aber, in welchem der Conseil de préfecture zum Préfet steht, beruht auf folgenden Punkten.

Jeder Präfektur ist ein solches Conseil beigegeben; seit dem Dekret vom 28. März 1852 in vier Mitgliedern. Diese haben theils als Beamtete, theils aber als Räthe zu fungiren: dennoch sind sie, obwohl sie vom Staatsoberhaupt schon gleich anfangs ernannt worden sind (Gesetz vom 28. Pluviose an VIII, Art. 18), doch keine wahren Beamteten, denn sie dürfen alle Nebengeschäfte betreiben, die ihnen nicht ausdrücklich untersagt sind. Als Beamtete sind sie wesentlich die erste Instanz der justice administrative und zwar in sieben ziemlich bestimmten Fällen. Diese Funktion ist dadurch von denen der eigentlichen Behörden ver-

ſchieden, daß ſie nicht dem Präfekten referiren, ſondern hier ſelbſt entſcheiden. Dagegen ſtehen ſie als eigentliche Räthe neben dem Préfet gleichfalls in einer Reihe von Fällen, wo das Conseil ſeinen Avis gibt, ohne daß der Préfet daran gebunden wäre. Man findet ſchon hier die Unterſcheidung zwiſchen délibérer und donner avis; denn in manchen Fällen iſt der Préfet verpflichtet, das Gutachten des Conseil einzuholen, in manchen ſteht es ihm bloß frei. Im erſten Fall heißt es: „le Préfet statue en Conseil de préfecture.“ Dahin gehören namentlich gewiſſe Steuerfragen und Verhältniſſe der Gemeinden. Doch ſind auch hier dieſe Fälle ſehr ſchwer zu beſtimmen, da eigentlich ein Princip fehlt, und die Zweckmäßigkeit der Organiſation maßgebend geworden iſt. Neben dieſem Conseil, das demnach mehr den Vertretungen angehört, ſteht nun das zweite, das den Ausdruck der eigentlichen Selbſtverwaltung bildet, ſo weit es eine ſolche in Frankreich gibt.

Das iſt das *Conseil général*. Das Conseil général iſt eigentlich das Organ der Selbſtverwaltung in der Steuerverfaſſung Frankreichs, und zwar für die Departements. Die gegenwärtige Ordnung und Aufgabe derſelben beruht auf den Geſetzen vom 22. Juni 1833, vom 10. Mai 1838 und endlich auf dem Dekret vom 2. Februar 1852. Das Conseil général wird nicht wie das Conseil de préfecture vom Staatsoberhaupt ernannt, ſondern auf derſelben Grundlage wie das Corps législatif von dem Departement kantonsweiſe gewählt; doch dürfen nicht mehr als 30 Mitglieder darin ſein. Ihre Wahl gilt auf neun Jahre. Das Conseil wird vom Préfet berufen und geſchloſſen. Seine Aufgaben zeigen uns, da hier das Vertretungsverhältniß zum Beamtenthum wegfällt, die darin früher erwähnten Kategorien; er hat das Recht zu beſchließen, aber nur für die Contributions directes entre les arrondissements; er hat das Recht zu berathen, und zwar iſt der Gegenſtand dieſer Berathung das budget du département, welches der Préfet vorlegt, das Conseil berätht und der Kaiſer ſanktionirt. Hier iſt die Selbſtverwaltung der Aufgaben der innern Verwaltung enthalten; denn natürlich iſt jenes Budget eben nichts als der Ausdruck der Ausgaben, welche durch die ſpeçielle Departementsverwaltung gefordert werden. Aber das Verhältniß dieſer landſchaftlich berathenden Rechte zum Staatsorganismus iſt wieder verſchieden, indem die Beſtätigung keineswegs immer von demſelben Organ gegeben werden kann. Der Kaiſer beſtätigt das Budget; die Miniſter beſtätigen die Beſchlüſſe über Wegeweſen des Departements, Gefängnißweſen, öffentliche Bauten, ſowohl des Departements als der Communes; der Préfet endlich kann einſeitig eine Reihe von kleinen Anträgen beſtätigen, welche aus der Berathung des Conseil hervorgehen. Das Conseil hat endlich zu

begutachten über gewisse einzelne Punkte der innern Departementsverwaltung, welche ihm vom Préfet vorgelegt werden.

Faßt man nun das Gesagte zusammen, so erscheint die französische Landschaft in Aufgabe und Organisation als der letzte Rest der Selbständigkeit der Selbstverwaltung, der noch diesen Namen führen kann. Préfet, Conseil de préfecture und Conseil général bilden ein Ganzes, in welchem nicht etwa wie in Deutschland die Organe der Selbstverwaltung dem Organismus des Staats selbständig gegenüber stehen, sondern vielmehr nur eine Vertheilung der amtlichen Funktion enthalten. Namentlich die Conseils généraux sind eigentlich nur gewählte amtliche Organe, soweit sie entscheidende Stimme haben, und gewählte Räthe der Regierung für Landschaftsangelegenheiten, soweit sie berathen und begutachten. Dennoch erscheinen sie als Formen der Selbstverwaltungskörper, denn das Departement ist die gesetzliche Landschaft, und jene Funktionen beruhen auf Gesetzen und nicht auf dem Willen der Regierung. Dagegen haben sie weder vollziehende Gewalt, noch Verordnungsgewalt, noch Steuergewalt, noch eine bürgerlich gerichtliche; nur für den Verwaltungsproceß sind die Conseils de préfecture selbständige Organe, aber doch nur erste Instanzen. Ebenso wenig sind dieselben Ausdrücke selbständiger socialer Bildungen. Sie lassen den Antheil des Volkes an der örtlichen Verwaltung nur als Consequenz eines Princips, und nicht als Ausübung eines Rechts zu, und daher sind sie sowohl wie die folgende Form des Gemeindewesens kurz gesagt das, was wir als die romanische Form der Selbstverwaltung gegenüber der germanischen bezeichnen.

Vielleicht eben deßhalb ist nun die Literatur über diese Departementalverfassung eine im Grunde unbedeutende. Mohl hat dieselbe in seiner klaren und gründlichen Weise trefflich charakterisirt (Literatur der Staatswissenschaft III, S. 248—284). Vgl. dazu Laferrière, Droit publ. et adm. II. I. Ch. 3, der im Grunde nur die ursprüngliche Auffassung der Revolution reproducirt. Die französische Literatur faßt das ganze Departement streng administrativ auf; man kann ohne Uebertreibung sagen, daß der Gedanke einer Selbstverwaltung gar nie bei ihr zum Durchbruch gelangt ist. Daher hat die genauere Betrachtung des Rechts der Departements auch nur ein specielles französisches Interesse. Das Ergebniß dieser Departementalverfassung aber in Verbindung mit der Municipalverfassung Frankreichs läßt sich schon hier in die allgemeine Formel fassen, daß eine Selbstverwaltung ohne Verordnungs- und Zwangsgewalt ihrer gewählten Organe nur dem Namen nach eine Selbstverwaltung, in der Wirklichkeit aber ein amtlicher Organismus in Verbindung mit einer Vertretung

ist. Und das ist der Charakter der ganzen französischen Selbstverwaltung.

5) Deutschland.

Bedeutung der Landstände und der ständischen Verfassungen. Die Provinzialstände Preußens und die Landtage Oesterreichs.

Es ist kein Zweifel, daß, indem wir jetzt zu Deutschland übergehen, wir den eigentlichen Boden der Landschaftsbildung und des Landschaftsrechts betreten. Aus einer Reihe von wohlbekannten Gründen ist das Landschaftswesen in Deutschland dem eingehendsten historischen Studium unterworfen. Es ist nicht möglich, in Beziehung auf den Stoff hier etwas Neues zu sagen. Allein der Mangel an staatsmännischer Auffassung, dem wir so oft begegnen, hat es auch hier hervorgebracht, daß der wichtigste Gesichtspunkt für die deutsche Landschaft, ihr Verhältniß zur Staatenbildung, nur sehr wenig beachtet worden ist. Wir haben nun im Folgenden den großen Vorzug, das ganze Material als bekannt voraussetzen zu dürfen. Wir wollen über einzelne historische Daten mit unsern Vorgängern nicht rechten. Allein wir können nicht umhin, auch hier unsern eigenen Weg zu verfolgen, wie derselbe bereits durch die obigen Grundsätze gegeben ist.

Wir möchten nun die folgende Charakteristik an die drei Ausdrücke: Landtage, Landstände und Landschaft knüpfen. Sie bezeichnen uns am besten den großen historischen Entwicklungsproceß, der auch gegenwärtig nicht abgeschlossen ist.

In keinem Gebiete Europas ist die Folge des Unterganges der Karolingischen Monarchie so entschieden zu Tage getreten, als in Deutschland. Sie bestand hier wie anderswo in dem Entstehen der örtlichen Souveränetät. Die Träger derselben waren die Grundherren. Die Atomisirung des Staatslebens, die sich daran schloß, ward dann allmählig ausgeglichen, indem auf Grundlage von Land und Stamm, meist anknüpfend an altes Recht oder junge Thatkraft der Dynastengeschlechter, die Grundherren zusammentraten und die Landtage bildeten. Begriff und Organisation derselben sind zu bekannt, als daß wir darauf einzugehen hätten. Ihr Recht ist die Verwaltung und Vertretung des Landesrechts gegenüber jeder höhern Einheit, sowohl gegenüber dem Reich als dem Lehnsherrn; ihre Organisation ist die damals in ganz Europa herrschende Verbindung der Geschlechter- und Standesherrschaft. Die öffentlich rechtliche Bezeichnung ist verschieden: Herzogthum, Grafschaft, Fürstenthum, zuweilen auch Landschaft u. a. Der Sache nach sind sie alle ziemlich gleich. Mit diesen Elementen treten die Landtage in die Epoche der polizeilichen Regierung seit dem

Ende des dreißigjährigen Krieges. Es ist bekannt, daß in dieser Epoche die unter der Landesherrschaft entstehende Idee des Staats die Rechte der Landtage beseitigt. Allein es wird nicht immer genug hervorgehoben, daß diese Beseitigung sowohl das Recht der Gesetzgebung als der Vollziehung trifft, jedoch jedes in anderer Form und in anderem Maße. Die gesetzgebende Gewalt verloren die Landtage mit dem achtzehnten Jahrhundert ganz, für die Vollziehung bleibt ihnen dagegen ein Theil, namentlich derjenige, der auf dem Vermögen, den wirthschaftlichen Verhältnissen der neuen Staatenkörper beruht. Klüber hat noch bei weitem den klarsten Begriff der eigentlichen „Landstände" und den der „landständischen Corporation" §. 295, namentlich §. 298 (Recht der Landstände) „als für sich bestehender Corporation," und „Ausschüsse der Landstände" in den kleinen Staaten mit der begränzten Vollzugsgewalt. Vgl. Aretin über landständische Ausschüsse II. 2. 196. Die meisten andern sehen in ihnen nur das Element der künftigen Volksvertretung und legen an ihre Beurtheilung den Maßstab dessen, was aus ihnen werden soll. Es ist bei der gewöhnlichen Darstellung, wie sie z. B. Unger und in neuester Zeit Gierke gaben, schwer möglich, ein klares und einfaches Bild der Entwicklung zu gewinnen. Man sieht hier in der That den Wald vor Bäumen nicht. Nur durch Reducirung aller verschiedenen Einzelheiten auf jene großen Kategorien kann man eine Gestalt finden. Doch würde uns das zu weit führen.

Während dieser Proceß mit mehr oder weniger Erfolg in den einzelnen Theilen Deutschlands vor sich geht und die landschaftliche Staatenbildung der großen Reichsländer allmählig zur absoluten Herrschaft des Landesherrn führt, erscheint in Beziehung auf das deutsche Reich als Ganzes gerade die umgekehrte Erscheinung. Das deutsche Reich selbst ist bis zum westphälischen Frieden ein landschaftlicher Staat; seit dem westphälischen Frieden lösen sich die Gewalt und das Recht des Reiches auf und Deutschland wird aus einem Staate ein Bundesstaat. Das ist er schon 1648; die Aktion der gemeinsamen Gesetzgebung, die Thätigkeit der Reichsabschiede verschwindet, und erhält sich kaum in den Wahlkapitulationen; eine gemeinsame Verwaltung ist nur noch in den Reichsgerichten vorhanden, welche aber für das Bundesverhältniß selbst nicht mehr competent sind; es ist der entschiedene Uebergang vom Bundesstaat zum Staatenbunde vorhanden.

In diesem Zustand treffen die französischen Kriege das alte Reich und zerbrechen es. An die Stelle der Bundesstaaten treten jetzt lauter souveräne Staaten. Diese souveränen Staaten sind zugleich, wenigstens ihrer Tendenz nach, absolute Monarchien. Aber der Form nach bestehen noch die alten Landtage, Länder, Landesrechte fort. Sie sind der letzte

Halt der Idee der freien Verwaltung in dem freiheitslosen Zustande der damaligen Zeit. Und es war daher natürlich, daß an sie sich alle Hoffnungen einer inneren Entwicklung des deutschen Volkes knüpften. Das nun ist es, was die bisherige Geschichte unseres Jahrhunderts beherrscht und gestaltet hat.

Denn als nun nach der Bewältigung Napoleons sich das neue Deutschland bildete und die Befriedigung der Forderung der Völker nach einer freien Gestalt des öffentlichen Lebens ihren Ausdruck suchte, griff man statt auf das Staatsbürgerthum wie in England und Frankreich vielmehr in Deutschland auf die alten Landtage zurück, welche in Princip und Organismus der Geschlechter- und Ständeordnung entsprachen. Die deutsche Bundesakte gab dieser Richtung ihren ersten Ausdruck in ihrem, seiner Zeit so viel berühmten Art. 13: „In allen deutschen Staaten wird eine landständische Verfassung stattfinden." Das Volk, das damals noch keineswegs sich zur Höhe der staatsbürgerlichen Gesellschaft erhoben hatte, war mit diesem ersten Zugeständniß zufrieden; es lebte in ihm das Gefühl, daß wenn nur der erste Schritt geschehen sei, auch die folgenden nicht ausbleiben würden. Die Regierungen aber, der Alleinherrschaft noch keineswegs entwöhnt, zögerten zum größten Theil, auch nur diese Vertretung einzuführen; dort indeß, wo solche Vertretungen eintraten, forderten sie sofort Antheil an Gesetzgebung und Verwaltung. Der Kampf zwischen Fürstenthum und Volk brach aus; und der Mittelpunkt desselben waren nun die Rechte der alten Landtage und ihre Herstellung im freieren Sinne. Auch die Regierungen hatten ihrerseits das lebhafte Gefühl, daß die Völker bei dem alten Landtage nicht stehen bleiben würden; sie hielten mit jedem Zugeständniß zurück, und die Wiener Schlußakte erklärte in Art. 55, daß die Herstellung einer solchen landständischen Verfassung „eine innere Angelegenheit sei, und es bleibe dem Landesherrn überlassen, dieselbe mit Berücksichtigung der früheren ständischen Rechte nach den gegenwärtigen Verhältnissen zu ordnen." Einige thaten es, einige nicht. Und so entstand ein Zustand, der auf jedem Punkte den Charakter eines Ueberganges an sich trug. Wir fassen nun die beiden Epochen von 1816 bis 1830 und von 1830 bis 1848 zusammen. Ihr gemeinsamer rechtlicher Charakter war der, daß die alten Landtage mit einer staatsbürgerlichen Vertretung auf Grundlage des Wahlrechts verschmolzen, daß denselben eine Competenz in Beziehung auf die Gesetzgebung eingeräumt, aber jeder Antheil an der Verwaltung entzogen wurde. Diese Epoche nennen wir daher die der Landstände, und die darauf begründete Ordnung des öffentlichen Rechts die landständischen Verfassungen.

Dabei nun muß man, um sich die gegenwärtige Bewegung und

die Zukunft derselben klar zu machen, eins festhalten. Ein Theil der deutschen Bundesstaaten war nämlich so klein, daß sie selbst innerhalb ihres Gebietes keine Länder besaßen, sondern selbst nur kleine Länder zu nennen waren. Andere wieder bestanden aus mehr oder weniger scharf bestimmten Ländern. Es ergab sich daraus, daß der öffentlich rechtliche Charakter jener landständischen Verfassungen selbst ein höchst verschiedener war und die „Stände" daher bei aller Gemeinsamkeit oder Gleichartigkeit der Organisation auch in diesen verschiedenen Staaten etwas sehr verschiedenes bedeuteten, was gerade für unsere Frage entscheidend ward. In denjenigen Staaten nämlich, die einst selbst nur Länder des alten deutschen Reiches waren, waren die Stände in der That keine Landtage, sondern sie waren eine wirkliche Volksvertretung, allerdings mit starker Mischung der Geschlechter- und Ständeordnung, wie in den südlichen Staaten, und den Verfassungen von 1830. In denjenigen Staaten dagegen, welche aus wirklichen alten Ländern bestanden, nahm man gleichfalls die alten Landtage auf, aber mit der historischen Beschränkung ihrer Competenz auf die Landesangelegenheiten und mit strenger Ausschließung der Reichsfragen. Dadurch entstanden der Begriff und das System der Provinzialstände; sie waren Landstände und Landtage, wie die ständische Volksvertretung; aber während die letzteren das Organ der gesetzgebenden Gewalt waren, erschienen in den Provinzialständen diese Landtage zuerst als Organe der Selbstverwaltung; in ihnen traten die Provinzen als Selbstverwaltungskörper auf, allerdings mit sehr beschränkter Competenz der Vollziehung, fast ganz ohne selbständige Verordnungsgewalt, in Beziehung auf die Gesetzgebung nicht mehr als ein französischer Conseil général, aber doch als das höchste Organ der communalen Selbstverwaltung. Neben diesen beiden Formen stehen nun drittens diejenigen Länder, in denen die alten Landtage noch ganz in der früheren Form fortleben, aber freilich ohne alle Competenz für Gesetzgebung und Verwaltung, in strengster Beschränkung auf ihr ständisches Vermögen. Endlich muß man viertens unterscheiden diejenigen Ordnungen, wo diejenigen Formationen galten, die man wohl im engern Sinne die Landschaften und Landtage nannte, und die im Grunde nur größere Kreisgemeinden der Grundherren waren, wie namentlich im Königreich Sachsen, Hannover und Mecklenburg. So entstand ein Zustand, der in gar keine feste Formel gebracht werden kann; es gibt in dieser Zeit gar keinen festen Begriff der Landstände. Man muß sich daran gewöhnen festzuhalten, daß man in dieser merkwürdigen Uebergangsepoche eben so wenig weiß, was man unter dem Wort „Landstände" oder „Stände" als unter dem Wort „Gesetz" zu verstehen hat; denn

die „Stände“ sind so wesentlich verschieden in Süddeutschland, Preußen und Oesterreich, daß man sie von vorn herein nur als Uebergangsgestaltungen ansehen kann. Wir glauben aber, daß diese Verhältnisse viel zu bekannt sind, um hier eine genauere Darstellung zu fordern. Wir können sie nur benützen, um die gegenwärtige Bewegung zu bezeichnen und den Punkt festzustellen, auf dem dieselbe beruht.

Die beiden Jahre nämlich, welche für diesen Theil der Geschichte Deutschlands entscheidend wurden, waren das Jahr 1848 und 1866. Im Jahre 1848 bildete sich die Einheit Deutschlands auf Grundlage einer freien Volksvertretung, und sofort *verschwand* die Idee der Landstände und der selbständigen Landschaft. Das Jahr 1866 dagegen erzeugte die Einheit zunächst für den Norddeutschen Bund, und wieder trat die alte Vorstellung ins Leben, daß die Einheit Deutschlands überhaupt nur auf unfriedlichem Wege hergestellt werden könne. Sofort trat der Gedanke der rechtlichen Selbständigkeit der Länder, aus denen dieser Bund bestand, wieder in den Vordergrund. Die Vorstellung, daß über kurz oder lang alle Theile Deutschlands wieder ein einheitliches Ganzes bilden werden, lebte mit aller Kraft wieder auf, und jetzt mußte man sich darüber einigen, welches Recht denn die alten „Länder“ in einer solchen Einheit haben müssen.

Es ist kein Zweifel, daß wir damit vor der Entscheidung der Frage stehen, in welchem Verhältniß man sich nunmehr das „Land“ zum „Reiche“ zu denken hat. Wir haben uns darauf zu beschränken, hier unsere Ueberzeugung einfach auszusprechen, und die beiden großen Grundformen zu charakterisiren, in denen gegenwärtig die Länder auftreten.

Sowie nämlich einmal eine deutsche Volksvertretung mit einem ausgebildeten verfassungsmäßigen Regierungsrecht *verwirklicht* wird, wird an die Stelle der Provinzialstände die dritte große Grundform, die *Landschaft* treten. Deutschland ist bestimmt, eine Reichseinheit von *Landschaften* zu werden. Die „Landschaft“ bedeutet für die Zukunft den großen, historisch gebildeten, auf Land und Stamm beruhenden *Selbstverwaltungskörper* der deutschen Zukunft, der die örtliche *vollziehende Gewalt*, aber *nicht* die gesetzgebende hat und daher die früher dargestellten Principien der Autonomie und Oberaufsicht unter *freier Wahl* seiner örtlichen (Landesregierungs-) Organe verwirklicht mit örtlichem (Landes-) Verordnungsrecht, örtlicher Selbstbesteurung und örtlicher, absolut freier, nur den Gerichten unterstehender Verwaltung für alle *diejenigen* Zwecke, welche die Landschaft *mit eigenen Mitteln nach eigenem Beschlusse* ausführt, während die Einheit durch das Recht der Genehmigung und des Verbotes

der Reichsminister unter verfassungsmäßiger Verantwortlichkeit derselben für alle übrigen Theile der Verwaltung hergestellt wird. In dem Sinne, daß diese Grundsätze die Selbstverwaltung ordnen, reden wir für die Zukunft von der Erhebung der Stände und Provinzialstände zu deutschen Landschaften.

Zu diesem Systeme verhalten sich nun die beiden großen Staaten Deutschlands in folgender Weise.

In Preußen waren aus dem Versprechen einer Nationalrepräsentation (Edikt vom 27. Oktober 1810) nur die Provinzialstände durch Gesetz vom 3. Juli 1823 hervorgegangen. Der Gedanke des Gesetzgebers bei diesen Provinzialständen war ein französischer; sie sollten in allem Wesentlichen nur das Conseil-général des Departements sein; der Präsident war ihr Préfet, der Landrath ihr Sous préfet. Wie den Conseil généraux, so war auch den Provinzialständen Preußens streng verboten, unter einander zu verkehren (Gesetz vom 10. Juli 1833, Art. 14), oder sich über Dinge zu äußern, die nicht in ihrer scharf gezogenen Competenz liegen (ebend. Art. 16. 17). Dagegen haben sie die höhere Competenz in Gemeindeangelegenheiten, das Recht, daß „ihren Beschlüssen die Communalangelegenheiten der Provinz unter königlicher Genehmigung überlassen werden." So weit war das Institut, so viel die Regierung ihrerseits dazu thun mochte, eine französische Einrichtung. Dennoch lebte der deutsche Geist darin. Derselbe zeigte sich von Anfang an in zwei durchgreifenden Momenten. Zuerst beruhte die ganze Bildung der Körperschaft nicht auf dem französischen Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit, sondern auf den ständischen Unterschieden; ja sie waren im Grunde nur adliche Körper. Dann aber, und das war das Wichtigste, genügten sie nicht einmal der preußischen, doch an strengen Gehorsam gewöhnten Bevölkerung, und zwar nicht bloß wegen ihrer feudalen Zusammensetzung, sondern deßhalb, weil das deutsche Volk überhaupt sich unter „Ständen" eine, wenn auch ständisch modificirte Volksvertretung mit Theilnahme an der Gesetzgebung dachte. Davon war in jenen Provinzialständen keine Spur; sie waren ihrer ganzen Conception nach nur berathende Körper für die auf die eigene Provinz bezüglichen Verordnungen der Regierung, welche man in der damaligen Verwirrung der Begriffe „Gesetze" nannte. Sie waren daher in Wirklichkeit französische Selbstverwaltungskörper, und der deutsche Geist forderte, daß sie deutsche Volksvertretungen sein sollten. Das war der Widerspruch, unter dem sie lebten, oder vielmehr vegetirten, und der es übersehen ließ, daß sie denn doch, wenn auch unentwickelt, den Keim einer freien Selbstverwaltung in sich trugen. Man sah nicht,

daß hier der Keim einer eigentlichen Landschaft liege, weil man mit richtigem Gefühl erst eine Volksvertretung forderte, um zur Landschaft zu gelangen. Daher denn die Bewegung der vierziger Jahre, aus der die wunderliche Unfertigkeit des „Vereinigten Landtags" — die Vereinigung von Selbstverwaltungskörpern zu einer Reichsselbstverwaltung ohne das Princip der Ministerverantwortlichkeit und ohne Unterscheidung von Gesetz und Verordnung, hervorging. Das Jahr 1848 zeigte die Unmöglichkeit, dabei stehen zu bleiben. Das Jahr 1850 gab dann die Verfassung. Und jetzt entstand die Frage, was eigentlich die „Provinzialstände" seien. Natürlich konnten dieselben nicht bestehen, wenn die Volksvertretung wirklich auch das Princip der freien Verwaltung durchführte, und das war anfangs die Absicht. Nun hatte man von Anfang an in den Provinzialständen wie erwähnt überhaupt keine Selbstverwaltungskörper, sondern unvollkommene Volksvertretungen gesehen. Man mußte sie daher wesentlich ändern, sie in ihrer letzteren Eigenschaft beseitigen und nur Selbstverwaltungskörper, und zwar nicht mehr auf Grundlage der ständischen, sondern des staatsbürgerlichen Wahlrechts aus ihnen machen. Das war die natürliche Consequenz der Verfassung, und die verfassungsmäßige Rechtsbildung ging auch wirklich diesen Weg. Die Verfassung hob daher die alte Landschaft auf (Verfassungsurkunde Art. 105 und Gesetz vom 11. März 1850), allein das preußische Verfassungsleben war nicht kräftig genug, seinen eigenen Gedanken durchzuführen. Die Einführung der neuen Provinzial- und Bezirksordnung vom 11. März 1850 ward durch königl. Erlaß vom 19. Juni 1852 sistirt, und durch Gesetz vom 24. Mai 1853 der Art. 105 aufgehoben, und die früheren Gesetze über die Kreis- und Provinzialverfassungen wieder in Kraft gesetzt. Demgemäß beruht, wie Rönne I. §. 109 sehr treffend sagt, „die Verfassung des preußischen Staates gegenwärtig, was die allgemeine Vertretung der ganzen Nation anbelangt, auf dem Repräsentativsystem, was dagegen die Vertretung der den ganzen Staat bildenden Provinzen und Kreise anbelangt, auf rein ständischer Grundlage."

Diesen Vorgang Preußens haben nun die übrigen Staaten, so weit ihre Größe selbständige landschaftliche Bildungen zuließ, von Anfang an verfolgt; so hat Sachsen seine „Provinzialstände" (adlich), Bayern dagegen schon mehr das französisch-preußische Präfektensystem in seinen „Landräthen," Gesetz vom 15. August 1828. Vgl. Klüber über die Landrathscollegien („Art von Provinzialständen") 290. 347. Zöpfl über das, was er „Speciallandtage" nennt II. 413. Sehr viel Material bei Gierke, Genossenschaftswesen; ihm fehlt wesentlich die organische Anschauung. Im Ganzen ist es gar kein Zweifel, daß wir

in allen diesen Formen nur einen Uebergangszustand vor uns haben. Die Entscheidung über seine eigentliche Bedeutung sollte bald genug herbeigeführt werden.

Mit dem 1. Juli 1867 trat nämlich die Norddeutsche Bundesverfassung ins Leben. Sie ist zu bekannt, als daß wir ihre Bestimmungen hier wiederholen sollten. Allein es ist von Wichtigkeit, sich über den Charakter derselben klar zu sein. Denn es wird sich wohl niemand darüber täuschen, daß dieser Charakter in denjenigen Faktoren besteht, welche den Bund und sein Recht erzeugt haben, und welche daher auch für seine weitere Entwicklung maßgebend sein werden. Und das wird weder durch die Gefühle der deutschen, noch durch die Absichten der preußischen Regierung geändert werden.

Diese beiden Faktoren sind einerseits das Streben der Deutschen nach Einheit und Freiheit, andererseits das Streben Preußens nach Machtvergrößerung. Aus dem ersten dieser Faktoren ist theils der Bund selbst, theils der Reichstag hervorgegangen; aus dem zweiten die höchste persönliche Exekutive des Königs von Preußen. Der Norddeutsche Bund erscheint daher als ein Bundesstaat. Allein in diesem Bundesstaat finden wir nun einerseits Preußen mit seinen alten, in jeder Hinsicht beschränkten Provinzialständen, und die neuen Bundesglieder, deren Verfassung in der That eine freie Verfassung und Volksvertretung ist. Dabei hat Preußen so entschieden das Uebergewicht, daß gerade wie unter dem deutschen Bunde, nach dessen Muster der Bundesstaat gebildet ist, die Auffassung Preußens für die übrigen Glieder maßgebend werden wird, namentlich da ein Theil der sogenannten Bundesstaaten ja schon jetzt von Preußen als Provinz behandelt wird. Es ist daher die Frage unvermeidlich, ob das System der preußischen Provinzialstände oder das der deutschen Landschaft künftig für die sich bildende Einheit gelten wird. Im ersten Falle wird es kein Deutschland in der Zukunft geben, sondern eine deutsche Nachbildung Frankreichs; im zweiten Falle wird der preußische Gedanke dem deutschen Geiste unterliegen. Hier liegt die Frage der Zukunft.

Den wesentlich entgegengesetzten Weg hat die Staatenbildung Oesterreichs einzuschlagen. Oesterreich hat gleich von Anfang an seine Verfassung auf die Selbständigkeit der Landschaften innerhalb des Ganzen gebaut; aber während Preußen seinen Provinzialständen zu wenig Selbständigkeit gab, scheint es uns, daß Oesterreich ihnen ein zu großes Maß eingeräumt hat. Das Diplom vom 20. Oktober 1860 stellt sich auf den Standpunkt, im Art. II. die Competenz des Reichsrathes als des einheitlichen Organes streng zu definiren, und im Art. III. den

Satz auszusprechen, daß „alle andern Gegenstände der Gesetzgebung, welche in diesem Art. II nicht enthalten sind, in und mit den betreffenden Landtagen verfassungsmäßig erledigt werden sollen;“ dem entsprechend empfingen mit der Verfassung vom 26. Februar 1861 alle Landtage ihre neuen Landesordnungen. Es war klar, daß damit der Schwerpunkt der Gesetzgebung sowohl wie der Verwaltung in die Landschaften gelegt ward. Das war an und für sich ein unhaltbarer Zustand. Das Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 hat nun allerdings in §. 11 den „Wirkungskreis“ des Reichsrathes gegen das Oktoberdiplom wesentlich, wenn auch nicht immer in ganz juristisch klarer Weise ausgedehnt, und somit die Hauptangelegenheit des Staats in die Reichsvertretung gelegt; allein in §. 12 bleibt fast wörtlich das Recht der Landtage auf „verfassungsmäßige Erledigung“ aller „nicht ausdrücklich dem Reichsrath vorbehaltener Gegenstände der Gesetzgebung.“ Damit hat sich in Oesterreich der Charakter der Kronländer staatsrechtlich gegen früher wesentlich geändert. Die Landschaften sind gesetzgebende Körper, und nicht bloße Landschaften. Allerdings soll das Reichsgericht — wie in jedem Bundesstaat — entscheiden, wenn Competenzstreit vorkommt. Allein es ist klar, daß das eigentliche Wesen der Landschaft, die Selbstverwaltung, nicht mehr die Hauptsache der Kronländer ist. Oesterreich steht daher vor der ernsten Frage, ob seine Zukunft die eines landschaftlichen oder eines Bundesstaats sein wird. — Hier ist nicht der Ort, auf diese Frage einzugehen. Der Inhalt derselben aber liegt wohl klar in dem oben dargestellten Wesen von Bundesstaat und Landschaft.

II.

Das Gemeindewesen.

Vorbemerkungen.

Die zweite große Grundform der Selbstverwaltung ist diejenige, welche wir im Allgemeinen als das Gemeindewesen bezeichnen.

So einfach und bestimmt dieser Begriff auch manchen erscheinen mag, und so unzweifelhaft derselbe auch in manchen Gesetzgebungen für einzelne Staaten in Umfang und Recht festgestellt ist, so gewiß ist es andererseits, daß derselbe immer der unbestimmteste und unklarste in der ganzen Staatswissenschaft ist, sowie man sich auf einen etwas höheren Standpunkt stellt, und ihm damit die Fähigkeit geben will, nicht bloß die Formen des Gemeindewesens von Deutschland, sondern auch die der übrigen Völker und Reiche, und nicht bloß die unserer

Gegenwart, sondern auch die der vergangenen Zeiten zu umfassen. Die Bestimmung des Gemeindewesens in diesem höhern Sinne ist daher in der ganzen Staatswissenschaft auch noch gar nicht versucht worden, und zwar ebenso wenig in der Rechtsgeschichte, als in der Rechtsphilosophie, oder der höhern Publicistik. Wir können unbedenklich behaupten, daß es weder in der Gesetzgebung noch in der Literatur der Staatswissenschaft einen Begriff der Gemeinde gibt. Eben daher wird sich auch die Thatsache erklären, daß die Gesetzgebungen zunächst Deutschlands, die im Allgemeinen mit den Verfassungen, mit Strafrecht, bürgerlichen und Proceßrecht, ja mit Handels- und Wechselrecht fertig geworden sind, noch immer kein vollständiges Gesetz über Gemeindewesen besitzen, und daß die Darstellungen des positiven Verwaltungs- und Verfassungsrechts Ausdruck und Inhalt des Gemeinderechts mit einer Freiheit gebrauchen, die an Willkür gränzt. Wenn das einerseits überhaupt an dem Mangel einer wissenschaftlichen Bestimmung der Selbstverwaltung liegt, so liegt es andererseits eben so sehr in dem Wesen der Gemeinde selbst, und deßhalb dürfen wir für das Folgende zugleich auf Nachsicht und Aufmerksamkeit rechnen.

Anstatt nun hier uns auf Kritik einzulassen, deren rein negatives Resultat doch nur für eine Literaturgeschichte von Werth wäre, halten wir es für besser, vielmehr diesen gegenwärtigen, unfertigen Zustand zu erklären, und daraus das eigentliche Gebiet unserer Aufgabe zu bestimmen.

Der Gang der Geschichte, namentlich der deutschen, hat es, nämlich mit sich gebracht, daß sowohl die Literatur als die Gesetzgebung sich von Anfang an diejenige Gestalt der Gemeinde angeschlossen hat, welche wir die Ortsgemeinde nennen. Die Erkenntniß der hohen Wichtigkeit der Selbstverwaltung überhaupt, verbunden mit der Thatsache, daß dieselbe fast nur noch in den Ortsgemeinden zu finden war, hat die Vorstellung erweckt, daß mit der Ortsgemeinde das Wesen aller Gemeinde erschöpft sei. Nun aber traten zum Theil mit den freieren Gemeindeverfassungen gleichzeitig, zum Theil hinter ihnen, eine Reihe von Bildungen ein, welche ihrer Natur nach ganz dem Wesen der Ortsgemeinde entsprechen, ja sogar einfach aus einem Zusammenfassen derselben hervorgingen, wie die Bezirke, die Kreise und ähnliches, die sich dann wieder in mehr oder weniger klar verstandener Weise an das Landschaftswesen angeschlossen haben. Zugleich lehnte sich die Idee der Selbstverwaltung namentlich an England, wo der Begriff der Ortsgemeinde überhaupt nicht in der Weise auftritt, wie in Deutschland, während man wieder in Frankreich zwar die Gemeinde, nicht aber die Selbstverwaltung fand. Es war klar, daß alle diese Erscheinungen der

Gemeinde gleichartig und alle mehr oder weniger Träger der Selbstverwaltung seien, daß aber der gewöhnliche Begriff der Gemeinde für dieselben nicht ausreiche, während andererseits derselbe dennoch nicht entbehrt werden konnte. So entstand ein Verhältniß, in welchem man den Begriff der Gemeinde nur noch in dem positiven Rechte suchte, namentlich da der Begriff der Selbstverwaltung keineswegs klar, und man daher über das Verhältniß der Ortsgemeinde zur letzteren sich nicht einig war. Es ist daher unthunlich, auf der bisherigen Basis weiter zu arbeiten. Wir müssen vielmehr den bereits früher ausgesprochenen Grundsatz wieder aufnehmen, nach welchem der allgemeine Begriff der Gemeinde die Aufgabe hat, alle der Gemeinde entsprechenden Formen der Selbstverwaltung zu umfassen, und einen Standpunkt zu suchen, auf welchem nicht bloß die aus der Gemeinde hervorgegangenen Selbstverwaltungskörper, sondern auch die Bildungen des Gemeinderechts in England und Frankreich zugleich umfaßt werden, und auf welchem daher die Ortsgemeinde und ihr Recht, die bisher die Grundlage der bisherigen Auffassung ausmachten, als das gilt, was sie ist, als eine bestimmte Art der Gemeinde; und auf diesem Standpunkt erscheint dann dasjenige, was wir das Gemeindewesen nennen, die Gesammtheit von Bestimmungen, welche die Ordnung und das Recht der örtlichen Selbstverwaltung und zwar in ihrem organischen Zusammenhange mit den Principien des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts enthalten.

Dieser Standpunkt für die Behandlung des Gemeindewesens ist nun um so wichtiger, als mit der Entwicklung der Volksvertretung die Bedeutung der Landschaft, wie wir oben gesehen, immer unklarer erscheint, und daher die Gemeinde im höheren Sinne des Wortes zur Trägerin der Selbstverwaltung wird. Die bisherige Auffassung des Gemeindewesens aber, und namentlich die Beschränkung derselben auf die Ortsgemeinde ist aber ihrer Natur nach nicht fähig, die Idee der Selbstverwaltung zu verwirklichen. Soll die letztere daher ein organisches Element des öffentlichen Rechts bleiben, so muß eben der Begriff der Gemeinde selbst sich entwickeln und die Wissenschaft muß verstehen lernen, was in der Wirklichkeit bereits sich vollzieht, daß das Gemeindewesen die Beschränktheit der Ortsgemeinde überwindet, und sich zu einem systematischen Ganzen der Selbstverwaltung erhebt. Dieß nun darzulegen ist die Aufgabe des Folgenden.

Demgemäß werden wir versuchen, die Lehre vom Gemeindewesen überhaupt der Darstellung des positiven Systems des Gemeinderechts in den Hauptstaaten Europa's voraufzusenden.

Die Behandlung der Gemeinde in der Literatur. Ehe wir nun weiter gehen, wird es nothwendig, wenigstens kurz das Verhältniß zu charakterisiren, in welchem die folgende Darstellung zu der bisherigen Behandlung des Gemeindewesens im Allgemeinen und im Besondern steht. Und trotz der gewaltigen Ausdehnung des Stoffes glauben wir uns hier kurz fassen zu können.

Es gibt zwei Arten das Gemeindewesen überhaupt zu behandeln. Man kann die Gemeinde zuerst als eine historische Thatsache, als einen historischen Rechtskörper, und ihr Recht als ein historisches betrachten und behandeln. Das erfordert wesentlich große Gelehrsamkeit, und ergibt Resultate, ohne welche man nie zu einem wissenschaftlich berechtigten Bilde gelangen kann. Man kann aber auch die Gemeinde als einen organischen Begriff betrachten. Unter einem organischen Begriff verstehen wir einen solchen, der eine bestimmte, nur durch ihn ausfüllbare Funktion im Gesammtleben vollzieht, und der daher, wie jeder organische Begriff, sein Recht eben durch die Natur und Nothwendigkeit dieser Funktion empfängt. Im ersten Falle wird die Gemeinde eben als selbständige Thatsache auch für sich betrachtet werden können; im zweiten Falle dagegen werden sich natürlich Wesen und Recht derselben eben erst aus dem Zusammenhange mit dem Ganzen ergeben. Es ist nun klar, daß keine von beiden für sich genügt. Man kann viel darüber reden, wie sie sich zu einander verhalten und verhalten sollen; gewiß ist aber Eins: daß nämlich die Bedeutung beider Methoden für einander erst dann in ihrem vollen Umfange erscheint, wenn man die Verschiedenheiten der thatsächlichen Gemeinderechte mit einander vergleicht. Wir haben das schon öfter hervorgehoben.

Will man nun statt einer Bibliographie und leerer Citate sich ein Bild von der Behandlung des Gemeindewesens machen, so muß man allerdings wohl dieselben auf die obigen Elemente reduciren. Das ist es, was es uns möglich macht, kurz zu sein. Aber freilich müssen wir eben deßhalb auch damit beginnen, wieder den Charakter Englands, Frankreichs und Deutschlands neben einander zu stellen.

England hat keinen specifischen Begriff der Gemeinde, und daher auch keine specielle Literatur derselben. In England ist, wie bereits bemerkt, die Gemeinde selbst wieder nur eine Art der Corporation, und das Recht der Corporations gilt daher für die englische Gemeinde als die allgemeine Grundlage derselben. Wir dürfen daher von England nicht einmal eine selbständige Darstellung des Gemeindewesens überhaupt erwarten, geschweige denn eine Untersuchung über das Wesen der Gemeinde und ihr Recht an sich. England fehlte aber auch jede geistige Veranlassung darüber nachzudenken, indem das, was uns zu diesem Nachdenken veranlaßt, das Recht der freien Verwaltung, in England nie zweifelhaft war, aber freilich sich auch nur auf die Gemeinde beschränkte. Das was Englands Gemeinderecht bildet, hat daher überhaupt keine selbständige Literatur, sondern findet sich in den Bearbeitungen einschlagender Rechtsinstitute. Nur das Mißverständniß des Gemeindewesens hat es möglich gemacht, das Selfgovernment mit dem Gemeindewesen zu verwechseln.

Frankreich hat eben so wenig eine selbständige Literatur über das Gemeindewesen, so weit es sich um Begriff und Bedeutung der Gemeinde handelt;

sondern da hier die Gemeinde durch die Revolution rein eine Schöpfung der Gesetzgebung ist, so erscheint die Literatur über das Gemeindewesen hier eben nur als Interpretation dieser Gesetze. Wir können uns daher im Allgemeinen damit begnügen, für die einschlagenden Werke auf die Bibliographie bei Block v. Organisation communale und auf die gründliche und umsichtige Darstellung in Mohls Literatur der Staatswissenschaft III. §. 61—66 und 254 verwiesen, auf die wir unten zurückkommen.

Was nun speciell die deutsche Literatur betrifft, so ist nicht so sehr ihr — allerdings sehr dürftiger — Inhalt, sondern vielmehr ihr Entwicklungsgang von Interesse. Das leitende Element in dieser Entwicklung besteht darin, daß man in Deutschland erst dann anfängt, das Gemeindewesen zu behandeln, wo man beginnt überhaupt die Selbstthätigkeit des Volkes in die Verfassung einzuführen; daß aber diese ganze Behandlung deßhalb bis auf den heutigen Tag nur sehr unfertig geblieben ist, weil man sich über das Correlat der Verfassung, die freie Verwaltung, ihr Recht und ihren Inhalt, bisher kaum Rechenschaft abgelegt hat. Es ist daher bei aller Achtung vor der deutschen Gelehrsamkeit dieselbe in der That nur so weit zu gebrauchen, als es sich nicht um Begriff und Wesen, sondern nur um das positive Recht der Gemeinde handelt. Es gibt in Deutschland weder eine Definition noch eine Vergleichung des Gemeinderechts; ja, was noch merkwürdiger ist, es gibt nicht einmal eine Zusammenstellung der Gemeindeordnungen seit Weiske. Wir werden daher im Folgenden fast ganz auf uns selbst angewiesen sein.

Was nun speciell die eigentliche Literatur des Gemeindewesens in Deutschland betrifft, so muß man mit der Bemerkung beginnen, daß es in der früheren Zeit, bis zum Anfang unseres Jahrhunderts, gar keine Gemeindeliteratur gab. Zum Theil schon deßhalb, weil die lateinische Sprache bekanntlich unfähig ist, das Wort und den Begriff der Gemeinde wiederzugeben. Allein auch in den deutschen Werken findet man über die Gemeinde nichts; nicht einmal in den deutschen Privatrechten. Und zwar einfach deßhalb nicht, weil eben das was wir Gemeinde nennen, entweder eine Gutsherrschaft, oder ein Reichsterritorium, oder eine Stadt mit Privilegien war, bei der es sich dann nicht mehr um den allgemeinen Begriff der Gemeinde und ihres Rechts, sondern um rein juristische Interpretation der Statute handelte. Die Gemeinde als solche tritt in der Wissenschaft erst mit unserem Jahrhundert auf. Und hier zeichnen sich drei Richtungen in ziemlich bestimmter Weise neben einander ab. Die erste ist die rein historische, welche ohne weitere Untersuchung über das Wesen der Gemeinde bloß die Frage beantworten wollte, wie sich die Stadtgemeinde historisch gebildet habe. Hier brach die berühmte Abhandlung von Eichhorn „Ueber den Ursprung der städtischen Verfassung“ (Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft I. II.) die Bahn, und eine Reihe ausgezeichneter Werke haben sich daran angeschlossen. Allein für die Frage nach Wesen und Recht der Gemeinde sind sie gänzlich unfruchtbar geblieben; es fehlt so ziemlich allenthalben dieß Verständniß sogar für die innere Beziehung zum Staat und seiner Entwicklung, geschweige denn zum Begriff und Inhalt der freien Verwaltung. Die zweite Richtung war die staatsrechtliche. Hier ist aber in der That

noch weniger zu finden. Es ist nicht möglich, das ganze Gemeindewesen ärmlicher zu behandeln, als Klüber, Maurenbrecher u. A. es thun. Einen Fortschritt jedoch bildete hier Zachariä in seinem Deutschen Staats- und Bundesrecht I. 516, und zwar dadurch, daß er es zuerst verstand, in das positive Recht der Gegenwart eben jene historischen Momente hineinzubringen, wie sie Eichhorn und seine Nachfolger festgestellt hatten. Die neueste Arbeit in dieser Kategorie ist Zöpfls deutsches Staatsrecht II. §. 420 ff., der wiederum die Sache bedeutend weiter führt, indem er auch die neuesten Gesetzgebungen mit aufnimmt, und den Versuch macht, eine Art von gemeinem deutschen Gemeinderecht zusammenzustellen. Doch auch ihm fehlt eigentlich jede organische Vorstellung von diesem Gebiete. Die dritte Richtung ist entschieden die bedeutendste. Sie beginnt mit der Ueberzeugung, daß man die Gemeinden nicht bloß als eine rechtliche Thatsache, sondern als einen organischen Theil der Verfassung des Staats betrachten müsse, und daß daher ihr Recht und ihr Wesen vor allem in ihrer Funktion für den constitutionellen Staat gefunden werden müssen. An der Spitze dieser Richtung steht der treffliche Aretin in seinem Constitutionellen Staatsrecht II. Bd. S. 122 bis 126. Das was Aretin hier sagt, ist ohne allen Zweifel das Beste und Bedeutendste über das ganze Gemeindewesen, was in der deutschen Literatur existirt; selbst seine unklare Vorstellung, die Gemeinde als eine „Garantie der Verfassung" aufzufassen, deutet auf das Gefühl des richtigen Verständnisses hin. Was die Lehrer der Politik, wie Dahlmann (Politik §. 238 ff.) und in neuester Zeit Held (System des Verfassungsrechts 653 ff.), sagen, ist im Grunde weder etwas Anderes noch etwas Besseres. Dieselbe Richtung mit dem ihm eigenthümlichen Reichthum an Citaten vertritt auch Mittermaier in Weiske (Rechtslexikon, Art. Gemeinde). Die bedeutendste Arbeit der neuern Zeit ist dagegen unzweifelhaft: Weiske, Sammlung der neueren deutschen Gemeindegesetze 1848. Weiske unterscheidet sich (in seiner Einleitung: die Gemeinde als Corporation) von Aretin hauptsächlich durch die strenge juristische, fast ins Casuistische gehende Behandlung der auf das Gemeinderecht bezüglichen einzelnen Fragen, wodurch allerdings der allgemeine organische Standpunkt wieder verloren geht. Dennoch hätte dieß Werk bedeutenden Einfluß gehabt, wenn die Ereignisse von 1848 nicht aus Gründen, die wir unten näher darlegen werden, eine ganz neue Epoche im Gemeindewesen hervorgerufen und eine ganz neue Gesetzgebung erzeugt hätte, die wir bereits (im Bd. VII. Entwährungslehre) in ihrem Zusammenhange mit der Grundentlastung charakterisirt haben. Seit dieser Zeit ist auf diesem Gebiete nichts von Bedeutung geschehen. Namentlich muß es billig wundern, daß auch das deutsche Privatrecht sich dieses Begriffes nicht angenommen hat; denn etwas Unbedeutenderes als was z. B. Beseler sagt, ist denn doch im Grunde kaum zu denken. Dafür hat aber Beseler durch seine gründliche Unklarheit es auf dem Gewissen, auch Gierke in seinem als Sammelwerk höchst achtbaren Buch dazu veranlaßt zu haben, die Gemeinden mit den Genossenschaften zu verwechseln und zu verschmelzen, was den Letztern um so mehr von seinem eigentlichen Ziele entfernt, als er den Begriff der Gemeinde, den Beseler wenigstens andeutet und ihn richtig von dem Verein scheidet, wieder in der

unendlichen Verwirrung seiner „Genossenschaften“ einhergehen läßt. So ist hier bei einem fast unerschöpflichen Material für die Geschichte die Seele desselben, der Begriff und seine organische Entwicklung, nicht geboten, und es ist alles breiter, aber nicht weiter wie früher. — Eine selbständige Literatur bildet nun die, wesentlich nach französischem Muster entstandene und ausgebildete Literatur der territorialen Gemeindegesetzgebung, die Mohl mit seiner gewaltigen Literaturkunde in seiner Literatur der Staatswissenschaft II. 315 ff. für jedes Land anführt. Die bedeutendste Arbeit darunter ist wohl die von Christ: Ueber Gemeinden und Gemeindeverfassungen (Einleitung zur dritten Auflage des badischen Gemeindegesetzes, 1845). Es ist natürlich, daß im Allgemeinen in dieser Richtung schwer was Bedeutendes für das Wesen der Sache geschehen konnte. Endlich hat Gneist und die von ihm begründete englische Richtung zwar unendlich viel im Gebiete der englischen Selbstverwaltung, aber wenig für den specifischen Begriff der Gemeinde wirken können.

Wenn wir daher jetzt die Stellung, welche die deutsche Literatur im Großen und Ganzen einnimmt, mit wenig Worten charakterisiren wollen, so werden wir sagen können, daß die Rechtsgeschichte vortrefflich entwickelt ist für die alte Zeit, während sie für die neue so gut als gänzlich fehlt; daß die rein juristische Behandlung eine vorwiegend territoriale ist, indem die Bedingungen eines deutschen Gemeinderechts noch immer fehlen und fehlen werden, so lange man sich über den Begriff der Gemeinde nicht einig wird; daß endlich die publicistische Behandlung zwar im Allgemeinen die Idee der Gemeindefreiheit mit großer Energie vertritt, aber durchaus einseitig bei der Verfassungsfrage der Gemeinden stehen bleibt, während man das Verwaltungsrecht der Selbstverwaltung im Grunde noch gar nicht kennt. Das letztere beruht wieder, wie wir sogleich sehen werden, auf der historisch zu erklärenden Beschränkung der ganzen deutschen Auffassung auf die Ortsgemeinde. Die Gemeindeverfassung kann man auf dieser Grundlage lösen, die Gemeindeverwaltung nicht. Demnach liegt hier die wahre Aufgabe für die Zukunft der Selbstverwaltung. Und hier ist daher der Punkt, auf welchem das Folgende anknüpft.

1. Begriff und Wesen der Gemeinde.

a) Allgemeine Bedeutung des Gemeindewesens.

Indem wir nun zum Inhalt der Lehre vom Gemeindewesen und Gemeinderecht übergehen, dürfen wir uns wohl zunächst die Bedeutung dieser Aufgabe, dann aber auch die Einseitigkeit der bisherigen Behandlung vergegenwärtigen.

Es ist zunächst kein Zweifel, daß die Gemeinde der Hauptkörper der Selbstverwaltung ist. Alle andern Formen derselben sind dieser Form untergeordnet; in ihr entscheidet sich die Frage, ob ein Staat wirklich Selbstverwaltung besitzt oder nicht. Das Gefühl, daß dem so ist, begleitet die ganze Geschichte des Gemeindelebens, und tritt

mit großer Macht ſogar bei den einzelnen Gemeinden wieder in den Vordergrund. Es verſchmilzt auf das Lebendigſte mit dem Gefühl der Angehörigkeit an das eigene Vaterland; es iſt und bleibt das große verbindende Glied zwiſchen dem Einzelnen und dem Ganzen; ja es iſt ſo mächtig, daß es da, wo das Ganze ſich dem Einzelnen entfremdet, daſſelbe ſogar zu erſetzen vermag. Wenn der Staat untergeht, wird das Vaterland durch die Heimath erſetzt. Und dieß Gefühl arbeitet und wirkt durch das ganze Leben hindurch; es iſt in der That, als ob die höhere Ordnung dieß unzerreißbare Band habe ſchaffen wollen, um des Einzelnen in ſeiner Theilnahme an dem Ganzen auch da gewiß zu ſein, wo das eigentliche tiefere Verſtändniß des organiſchen Zuſammengehörens fehlt. Darin in der That lag eines der gewaltigſten Elemente für die Staatenbildung und für die Thaten der alten Welt; denn es iſt das Weſen Griechenlands wie Roms, daß für die Griechen wie für die Römer die Heimath der Gemeinde das Vaterland war. Darin aber auch lag das große Element ihrer Freiheit; denn die Verfaſſungen Griechenlands wie Roms waren *Gemeindeverfaſſungen*; niemals haben ſich beide je zu Staatsverfaſſungen zu erheben vermocht; es hat nie einen römiſchen geſchweige denn einen griechiſchen Staat gegeben, ſondern nur eine Herrſchaft einer Großgemeinde über kleinere Gemeinden. Und wieder, als mit der germaniſchen Zeit die wahre Staatenbildung Europa's vor ſich geht, und in derſelben die Freiheit der Staaten vernichtet wird, flüchtet ſich die Selbſtändigkeit des Staatsbürgers in das Gemeindeweſen. Hier kämpft ſie den großen Kampf mit der Herrſchaft der Geſchlechter- und ſtändiſchen Ordnung; hier entſteht die Heimath des gewerblichen und damit freien Kapitals; von hier aus geht die Bewegung, welche die geſellſchaftliche Ordnung Europa's umgeſtaltet und damit die Epoche der Verfaſſungen begründet. Hier liegt daher auch in der neuen Zeit der Kern der wahren Freiheit; je weiter die geſellſchaftliche Entwicklung fortſchreitet, um ſo klarer wird es, daß der Werth und die Lebenskraft erſt geſichert ſind, wenn ſie auf dem freien Gemeindeleben beruhen. Und als daher ſich das Staatsbürgerthum der Gegenwart von der Vormundſchaft der polizeilichen Epoche emancipirt, wird wieder die Gemeinde und ihr Recht der eigentliche Kampfplatz für die harten Gegenſätze, welche das Leben der Staaten bilden; mit jeder Bewegung, mit jedem Jahre wird es klarer, daß in dieſer Richtung, welcher die Zukunft gehört, nichts entſchieden und nichts geſichert iſt, ſo lange es nicht in dem Rechte und Leben der Gemeinde ſeine dauernde und anerkannte Heimath gefunden hat. Die Gemeindefrage iſt damit die *praktiſche* Frage für die Entwicklung der Völkerfreiheit geworden; und ſchon ſind wir ſo weit, daß uns die

Staatsverfassungen nicht mehr genügen. Tausend Zeichen beweisen uns das; die Richtung der großen Bedürfnisse und Bewegungen unserer Zeit wenden sich in dem was wir als Selbstverwaltung bezeichnen, vor allem der Gemeinde und ihrem Rechte zu; ja fast ohne daß wir es recht wissen, ist in den Gemeinden gerade seit einem halben Menschenalter ein Fortschritt geschehen, der die neue Epoche, in der wir uns befinden, auf ihre wahren und dauernden Elemente gründet. Und wenn wir das mit Einem Worte sagen sollen, so sagen wir, daß der Charakter unserer Zeit darin besteht, daß wir den Uebergang von der freien aber abstrakten Verfassung zu der freien aber concreten Verwaltung entweder im Gemeindewesen, oder überhaupt nicht finden werden.

In diesem Sinne glauben wir nun sagen zu müssen, daß wir gerade in dieser Beziehung auf das Gemeindewesen in einer bedeutungsvollen Uebergangsepoche stehen, und daß die neue Gestalt des staatlichen Lebens in Europa und speciell in Deutschland erst dann beginnen und eine gesicherte sein wird, wenn wir diese Uebergangsperiode überwunden haben. In der That nämlich behaupten wir, daß wir am Schlusse derjenigen Vorstellung in Beziehung auf das Gemeindewesen stehen, welche aus guten und naheliegenden historischen Gründen den Anfang unseres Jahrhunderts bezeichnete. Diese Vorstellung war sich selbst vollkommen klar und ist daher auch leicht zu bestimmen. Es war die Meinung, daß die Freiheit der Gemeinde in der möglichst harten und scharfen Negation jedes Einflusses der allgemeinen Staatsgewalt und speciell der Regierung stehe. Im Kampfe mit der letztern überhaupt fühlen die Männer, welche den Fortschritt des Volkslebens vertreten, vor allem heraus, daß die Abhängigkeit der Gemeinde von der Regierung mehr bedeute als die bloß allgemeine und naturgemäße Abhängigkeit des Theiles vom Ganzen. Der Widerspruch, in welchem sie zu den Principien der Regierungen standen, formulirte sich ihnen nur zu der Forderung, daß die Gemeinde in ihrem Selbstbestimmungsrecht so unabhängig als möglich sein solle; die Freiheit erschien ihnen ausschließlich in der möglichsten Ausdehnung der Autonomie zu liegen, aber mit derselben auch erschöpft zu sein. Es war die Zeit der negativen Gemeindefreiheit, die Idee des Gegensatzes zwischen Gemeinde und Staat. Diese Epoche nun ist bei ihrem Ende angelangt. Das Bewußtsein wird lebendig, nicht daß jene Auffassung an sich falsch sei, sondern daß sie nicht genüge. Die freie Gemeinde im freien Staate ist nicht mehr die Gemeinde, welcher der Staat nichts mehr zu gebieten hat, und nicht mehr bloß diejenige, welche in ihrer Verfassung auf den Grundsätzen der freien Wahl beruht, sondern vielmehr diejenige, in

welcher neben dem freien Verfaſſungsrecht auch das Recht der freien Verwaltung gelten ſoll. Und darüber iſt man ſich im Principe einig. Aber trotzdem iſt aus dieſem allgemeinen Princip noch kein Syſtem geworden: der wahre Zuſammenhang zwiſchen dem Gemeindeweſen und dem Staate iſt noch nicht gefunden. Und es iſt, indem wir nach demſelben ſuchen, nothwendig, ſich von dem Zuſammenhange Rechenſchaft abzulegen, in welchem dieſe Auffaſſung mit der richtigen Grundlage des Gemeindeweſens ſteht.

Allerdings nämlich gab es eine Zeit, in welcher die Freiheit des Volkes ſich faſt ausſchließlich noch auf die Gemeinde angewieſen ſah. Nur in der Gemeinde gab es eine Vertretung durch freie Wahl; nur in der Gemeinde gab es einen gültigen Beſchluß durch Stimmenmehrheit; nur in der Gemeinde gab es Verſammlung, öffentliche Debatten, berechtigte Theilnahme der Staatsbürger an öffentlichen Angelegenheiten. Die Gemeinde erſchien daher auch in dieſer Zeit Vielen, die trüber in die Zukunft ſahen, als die letzte, Anderen, die mit hellerem Blick ausgeſtattet waren, als die erſte Heimath des freien Volkes. Daher begriffen die Einen die Gemeinde als den Staat im Kleinen, weil ſie die Grundrechte derſelben auf den Staat im Großen angewendet wünſchten; die Andern ſahen in ihr eine Garantie der Verfaſſung; noch Andere ſuchten in ihrem hiſtoriſchen Recht auf Selbſtändigkeit Grund und Rechtstitel für das Gegenwärtige; noch Andere glaubten, wie geſagt, daß die höchſte Entwicklung des Gemeinderechts, das ſie ſich als den Mikrokosmus des freien Staats dachten, in ſchneidender Oppoſition zu einer Regierung ſtehe, die das Weſen des wahren Staats verkannte; faſt Allen aber erſchien die Gemeinde als ein organiſcher Beſtandtheil der Verfaſſung des Volkes überhaupt; und in dem Kampfe um die Verfaſſung oder um den Antheil an der geſetzgebenden Gewalt kam es niemanden in den Sinn, daß zuletzt die Geſetzgebung ſelbſt doch nur die eine Seite des Staatslebens enthalte, neben der die Verwaltung als zweite mit gleichem Recht ſich hinſtellt. Und das war allerdings um ſo natürlicher, als damals die Geſetzgebung ſelbſt ja nicht eine ſelbſtändige Funktion des Staatslebens, ſondern mit der Verordnung ſo innig verſchmolzen war, daß man erſt jetzt lernt, ſie mit ihren ſo weſentlichen Beſtandtheilen von einander zu ſcheiden. Wie konnte daher überhaupt die Frage entſtehen, welchem von beiden Organismen, der Geſetzgebung oder der Verwaltung, die Gemeinde angehört? Und ſo kam es in natürlicher Weiſe, daß man die ganze Frage nach den Gemeinden, ihrem Recht und ihrem Weſen, immer mit der Frage nach der Verfaſſung in Verbindung brachte, ohne ſich Rechenſchaft abzulegen, was denn eigentlich die Verfaſſung ihrem

eigenen Wesen nach sei. Dadurch nun ward eine klare systematische Behandlung des Gemeinderechts an und für sich unmöglich; es hat keine gegeben und konnte keine geben. Denn vor allen Dingen muß das feststehen, daß es kein Verständniß des Gemeindewesens und Rechts geben wird, so lange man nicht die Gesetzgebung von der Verwaltung und in dieser wieder die vollziehende Gewalt mit ihren specifischen Elementen geschieden hat; das wodurch sich die folgende Auffassung von allen vorhergehenden unterscheidet, läßt sich daher zunächst negativ in dem Satze zusammenfassen, daß das Gemeindewesen und Gemeinderecht mit der (eigentlichen) Verfassung oder der Gesetzgebung gar nichts zu thun hat, sondern *ausschließlich dem Begriffe, Organismus und Recht der vollziehenden Gewalt angehört*. Und erst auf dieser Grundlage ist es möglich, von einem Systeme des Gemeinderechts zu reden.

b) Die formalen Grundbegriffe.

Indem wir nunmehr das System des Gemeinderechts darzulegen versuchen, dürfen wir vielleicht bei der hohen Wichtigkeit der Sache einen Augenblick um die freundliche Aufmerksamkeit unserer Leser bitten.

Das Recht der Gemeinde hat auf allen seinen Punkten und in allen seinen Theilen dieselbe Natur wie jedes andere Recht. Es ist an und für sich ohne Inhalt. Es empfängt seinen Inhalt erst durch das Leben selbst, für welches es gilt. Um ein bestimmtes Recht zu verstehen, *muß* ich auf das Wesen desjenigen eingehen, für welches es gilt. Für dieses Wesen selbst aber ist es allerdings von höchster Bedeutung.

Denn jedes Recht, und so auch das Gemeinderecht, hat die Aufgabe, das Wesen und Leben desjenigen, wofür es gilt, in feste, nach außen hin gültige Form zu bringen, und es für Dritte als ein selbständiges und unverletzbares hinzustellen. Das Verständniß jedes positiven Rechts ist daher das Verständniß desjenigen, für welches und durch welches es gilt. Und *das* ist die Grundlage aller Behandlung, auch des Gemeinderechts.

Nun aber ist die Gemeinde weder ein Staat im Kleinen nach Aristoteles, noch die Hauptbasis der Freiheit, noch bloß eine historische Thatsache, sondern die Gemeinde ist ein *Organ der vollziehenden Gewalt*. Das steht fest. Und ist sie das, so folgt das entscheidende Princip für das ganze Gemeinderecht, daß dasselbe seinem ganzen Inhalte nach nun auch nichts anderes sein kann, als das Recht der

vollziehenden Gewalt modificirt und bestimmt durch das Wesen der Gemeinde als Körper der örtlichen Selbstverwaltung. Ein anderes Recht derselben, ein besonderes Verhältniß zur Gesetzgebung oder zum Staatsoberhaupt, ein anderes besonderes öffentliches Recht derselben ist gar nicht denkbar. Ist dem aber so, so folgt, daß nunmehr auch das System des Gemeinderechts aus diesem Begriffe desselben hervorgehen muß. Was er erzeugt hat, muß er erschöpfen können. Kann er es nicht, so ist er eben falsch. Und er kann es.

Es ergibt sich nämlich, daß dem aufgestellten Grundbegriffe nach das ganze Gemeinderecht in vier Kategorien zerfällt, die einfach aus dem Wesen der Gemeinde hervorgehen.

Zuerst folgt nämlich, daß die Gemeinde als Organ der vollziehenden Gewalt das Element der Freiheit in dieselbe hinein bringt. „Freiheit" heißt aber nicht selbstherrliche Selbstbestimmung; denn durch diese ist nicht einmal der Staat frei, obwohl er sie schon seinem Wesen nach besitzt. Sondern Freiheit heißt die organische Theilnahme an der Funktion der Verwaltung oder der That des Staats. Und das erste Princip alles Gemeinderechts ist daher das Princip, daß alle in der Gemeinde enthaltenen Funktionen der Vollziehung unter Mitwirkung derer, an denen sie vollzogen werden, geschehen. Die Formen dieser Mitwirkung sind Stimmrecht und Wahlrecht. Das allgemeinste Princip des Gemeinderechts ist daher der rechtliche Grundsatz, ohne den es vielleicht Amtsbezirke, aber keine Gemeinde gibt, daß in ihm die einzelnen Akte der Vollziehung vermöge des Stimmrechts und Wahlrechts der Mitwirkung der Staatsbürger übergeben werden. Das ist der Kern der „Freiheit" in dem Gemeinderecht.

Zweitens aber folgt, daß wenn die Gemeinde ein selbständiges Organ der Vollziehung ist, sie einen persönlichen Organismus besitzen, also ein persönliches Oberhaupt, eine ihren Willen setzende, und eine diesen Willen vollziehende Gewalt besitzen muß. Das nun kann in mehr oder weniger klarer Weise vorhanden sein, aber vorhanden ist es immer. Und nun nennen wir die Bestimmungen, welche diesen Organismus bestimmen, die Gemeindeordnung. Insofern diese Organe gewählt werden, erscheinen diese Gemeindeordnungen als Gemeindeverfassung: die Gemeindeverfassung ist daher die Geltung des Princips der Gemeindefreiheit in der Gemeindeordnung. Sie kann größer und geringer sein — es kann nur ein Theil der Organe oder alle gewählt, es kann nur ein Theil der Beschlüsse oder alle dem Stimmrecht unterliegen, aber ein Theil der Gemeindeordnung ist stets frei; sonst ist es eben keine Gemeinde wie gesagt. Das ist klar.

Diese Grundsätze sind nun allerdings von so entscheidender Bedeutung

für die Gemeinde, daß namentlich das deutsche Recht mit dem Begriffe der Gemeindeverfassung über diesen Punkt gar nicht hinaus gekommen ist. Man hat daher auch gar nicht gesehen, daß für die Gemeinde dasselbe gilt wie für den Staat — daß nämlich die Verfassungsmäßigkeit nicht eben mit diesen Wahlen erschöpft ist, sondern daß sie eigentlich erst damit beginnt. Denn die Verwirklichung der Idee der Verfassung bedingt nun, daß das was wir die vollziehende Gewalt nennen, der gesetzgebenden untergeordnet sein muß, wie die That dem Willen; daß dieß *nur dann* möglich ist, wenn die beschließenden von den vollziehenden Organen aufs strengste geschieden sind und jedes seine Competenz hat, daß erst daraus die Verantwortlichkeit hervorgeht, und daß erst in diesem Zusammenwirken dasjenige erreicht wird, was wir das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht nennen. Die Anwendung des Princips der Wahl auf die Organe ist daher in der That nur Ein Moment der Freiheit der Gemeinde; das zweite ist die Anwendung der Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts auf die Thätigkeit ihrer einzelnen großen Organe und ihrer Funktionen; erst mit dieser ist das Wesen der Gemeinde nach Innen erschöpft; und so können wir jetzt auf dasselbe die beiden Worte anwenden, welche uns die Sache mit den bekanntesten Namen bezeichnen. Wir sagen demnach, daß die *Gemeindeverfassung* diejenige Ordnung sei, nach welcher Stimmrecht und Wahlrecht auf Beschlüsse und Organe der Gemeinde angewendet werden; daß die *Gemeindeverwaltung* dagegen die Anwendung der Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts auf das Verhältniß jener drei Organismen zu einander enthalte. Und dieß scheint leicht verständlich.

Drittens nun aber bleibt die Gemeinde mit aller ihrer Freiheit und Organisation ein Glied des höheren Ganzen. Das nun ist dadurch ausgedrückt, daß ihre Beschlüsse *niemals Gesetze, sondern nur Verordnungen und Verfügungen* sein können. Sie haben dadurch in Inhalt und Ausführung eine Gränze gegenüber der Gesetzgebung und der Verordnungsgewalt der Regierung; das ist, sie enthalten die Anwendung der allgemeinen Grundsätze der Autonomie und Oberaufsicht in spezieller Anwendung auf das Gemeindewesen. Und so entsteht der dritte Theil des Gemeinderechts, das Verhältniß ihrer Freiheit und Thätigkeit zu Staat und Regierung, oder das staatliche Recht der Gemeinde.

Viertens aber muß nun, wenn alle diese Punkte den Inhalt des Gemeinderechts bilden, auch die Vollendung des Gemeindewesens erst dann möglich sein, wenn die Gemeinde fähig wird, alle Bedingungen jener Rechtsentwicklung selbständig bei sich durchzuführen.

Das nun hat zur Voraussetzung eine einheitliche Ordnung der Gemeinden untereinander, die auf dem wesentlichen Unterschiede der Ortsgemeinde und der Verwaltungsgemeinde beruht; und diese einheitliche Ordnung als ein System ineinandergreifender Rechte betrachtet, ergibt das, was wir das System des Gemeindewesens und sein Recht nennen. Erst in diesem Systeme kann daher die Vollendung des Gemeindewesens gefunden werden.

Dieses nun sind die vier Grundkategorien alles Gemeinderechts. Der ganze Inhalt des letztern muß auf sie zurückgeführt, durch sie verstanden werden. Sie sind die Grundlage der Vergleichung und Beurtheilung, und von ihnen aus entsteht daher die wissenschaftliche Behandlung des Gemeinderechts überhaupt.

Allein sie gehen eben, wie wir bereits gesagt, von dem Wesen der Gemeinde, also von dem allen Zuständen der letztern gleichartigen Element aus. Sie können daher das Recht der Gemeinde erklären, wie es sein soll, aber nicht das Recht, wie es ist. Sie sind die Basis des Gleichen in allen Formen des Gemeinderechts, aber nicht die Grundlage des Verschiedenen. Und wieder begegnet uns hier wie in allen Rechtsgebieten die Thatsache, daß in der Wirklichkeit das an sich Gleiche zum Verschiedenen wird. Das in sich aufzunehmen und zu erklären ist die zweite Aufgabe der Wissenschaft. Sie hat neben den Begriff die historische Gestalt des Gegebenen zum Verständniß zu bringen.

Das nun ist gerade bei dem Gemeinderecht vor Allem nöthig. Und zwar deßhalb, weil das positive Gemeinderecht, namentlich Deutschlands, noch sehr weit hinter demjenigen zurücksteht, was wir als die wahre Gestalt des letztern in jenen vier Grundverhältnissen fordern müssen. Im Gemeinderecht ist das was die Wissenschaft lehrt, am weitesten unter allen Theilen des öffentlichen Rechts demjenigen voraus, was als positives Recht gilt. Wir haben daher hier noch viel mehr zu fordern als zu erklären. Und das bildet die formale Schwierigkeit dieses Theiles unserer Aufgabe.

Es bleibt uns nun derselben gegenüber nichts anderes übrig, als die letztern in zwei große Gebiete einzutheilen, das historische und das systematische.

Das erstere soll uns zeigen, wie sich im Laufe der Jahrhunderte das positive Recht aus dem Wesen der Gemeinde gebildet hat, welche Faktoren dasselbe bestimmen, und auf welchem Punkte wir in Europa im Allgemeinen so wie bei den Hauptkulturvölkern stehen.

Das zweite dagegen wird zur Aufgabe haben, die eben dargelegten Grundgedanken des wahren Gemeinderechts, und zwar mit specieller Beziehung auf die deutschen Gemeinderechte, darzulegen.

Das erste ist das Verständniß der Gegenwart auf Grundlage der Vergangenheit, das zweite die Beurtheilung derselben auf Grundlage der Zukunft.

2. Elemente der historischen Gestaltung des Gemeinderechts.

a) Grundzüge der europäischen Geschichte des Gemeinderechts.

Wenn wir das Folgende mit der Bemerkung beginnen, daß es bisher keine Geschichte des Gemeinderechts in selbständiger Behandlung neben der der Landstände und des Vereinswesens gibt, so thun wir das nicht um eine Kritik auszusprechen. Sondern wir thun es vielmehr, um von vornherein die großen Mängel in Allgemeinheiten zu entschuldigen, welche der kundige Leser im Folgenden finden wird. Denn der wissenschaftliche Fleiß hat gerade für dieß Gebiet ein so gewaltiges Material zusammengebracht, daß man dasselbe entweder gar nicht, oder in nur noch speciellerer Behandlung benützen darf. Man muß sich eben bescheiden, und das eine oder das andere wählen. Nach der ganzen Idee unseres Wirkens aber ist es unsere Aufgabe, statt der einschneidenden Einzelheiten vielmehr die beherrschenden Gesetze aufzustellen, durch welche der Wechsel der Vergangenheit und das Werden der Zukunft bestimmt wird. Und nach der Lage der gegenwärtigen Literatur dürfen wir eben alles voraussetzen, bis auf diesen Theil. Möge es uns verstattet sein zu hoffen, daß wir gerade auf diesem Punkte fördern können!

Der allgemeine Standpunkt nun, von dem wir ausgehen, besteht darin, daß das gesammte Gemeindewesen Europa's bei aller seiner Verschiedenheit Ein Ganzes ist, das in denselben Grundformen sich entwickelt und denselben Gesetzen unterliegt, so verschieden auch sonst die Einzelnheiten sein mögen.

Betrachtet man von diesem Standpunkt aus die Geschichte des Gemeinderechts in Europa, so zeigen sich drei große Grundformen, die in allen einzelnen Ländern vorhanden sind, aber in jedem derselben in verschiedenen Gestalten und Bewegungen in einander übergehen. Die Besonderheit, oder wenn man will, die Nationalität der einzelnen Rechtsgeschichte dieses Gebietes besteht daher eben in diesen Uebergängen, nicht in den Grundformen, die allenthalben gleich sind. Die letzteren aber sind die Gemeinde der Geschlechterordnung, als *Dorf und Herrschaft*; die Gemeinde der Ständeordnung als die eigentliche *Stadt*, und die Gemeinde der staatsbürgerlichen Gesellschaft in dem *verfassungsmäßigen Gemeindewesen* des 19. Jahrhunderts. Auf diese drei Grundformen muß die Geschichte jeder Gemeindeordnung in jedem

Staate Europa's zurückgeführt werden. Wenn wir nun ſagen, daß jede dieſer Grundformen eine beſondere Geſtalt der Gemeinde iſt, ſo bedeutet das, daß die oben dargeſtellten vier Hauptbegriffe des Gemeinderechts in jeder derſelben ihre auf den hiſtoriſchen Elementen ruhende Geſtaltung hat; und in der That iſt die Entwicklung derſelben aus einander und ihr gegenſeitiges Eingreifen in einander die Baſis der europäiſchen Geſchichte der Gemeinde.

Dieſe Entwicklung nun, oder der Proceß des Ueberganges aus einer Epoche in die andere iſt nun natürlich kein zufälliger. Während wir in jenen drei Grundformen die Hauptgeſtalten haben, die ſich in der Geſchichte der Gemeinde zur Geltung hinausarbeiten, liegt der Kern der Geſchichte in der Gewalt, welche ihrerſeits eben die Kraft beſaß, die neue Geſtalt aus der alten zu erzeugen. Und möge man ſonſt über die Wiſſenſchaft der Geſchichte, die Auflöſung ihrer Bewegungen in beſtimmte Geſetze derſelben denken wie man will, wenigſtens bei der Geſchichte des europäiſchen Gemeindeweſens kann man derſelben nicht entbehren, und ohne ſie dieſelbe in ihrem inneren und äußeren organiſchen Gange nicht verſtehen. Wir verſtatten uns daher, ſie hier in möglichſter Kürze aufzuſtellen.

Das was wir die menſchliche Geſellſchaft nennen, die Ordnung des perſönlichen Lebens geſetzt durch die Vertheilung der höchſten Güter, hat in der Gemeinde einen anderen Charakter als in dem großen Ganzen des Volkes. In der Gemeinde drängen ſich die Elemente der Geſellſchaft ſo örtlich eng zuſammen, und die Reibung, die Harmonie und die Gegenſätze der Menſchen werden ſo fühlbar für das individuelle Leben, daß jede Frage, jede Bewegung, jede Hoffnung und jedes Streben des Einzelnen einen durchaus perſönlichen Charakter annehmen. Die großen Elemente des menſchlichen Lebens erfüllen ſich in der Gemeinde ſo ſehr mit perſönlichen Empfindungen, mit Liebe und Haß, die großen Bewegungen werden hier ſo ſehr zur perſönlichen That des Einzelnen gegen den Einzelnen, daß uns, ſo wie wir bei der Gemeinde als ſolcher ſtehen bleiben wollen, das Ganze mit ſeinem ruhigen, ewig gleichen Geſetze verſchwindet, und uns ſtatt deſſelben ein zwar lebensvolles und oft mächtiges, immer aber zufälliges Bild erſcheint, das uns leicht die allgemeine Baſis vergeſſen läßt, die ſeinen Hintergrund bildet. Die erſte Aufgabe der Wiſſenſchaft iſt es daher, ſich über jene örtliche Geſtalt zu erheben, und auf die objectiven großen Faktoren zurückzugehen, welche am letzten Ort hier die Entwicklung beherrſchen. Erſt in ihnen ſteht man vor den bewegenden Kräften der Geſchichte, am klarſten im Gebiete des Gemeindeweſens.

Dieſe Faktoren nun ſind einerſeits der Beſitz in ſeinen beiden

gesellschaftlichen Grundformen, dem Grundbesitz und dem gewerblichen Besitz, und die Interessen, die sich an ihn knüpfen, und andererseits der Staat mit seiner lebendigen Idee und seiner höchsten Gewalt. Der Besitz ist es, der der gesellschaftlichen Ordnung überhaupt, am faßbarsten aber in der Gemeinde, ihre feste Gestalt gibt; der Staat ist es, der die Bewegung ordnet und trägt, welche von einer Gestalt zur andern hinüberführt, und das Leben der Geschichte bildet.

Wir haben nun an einer andern Stelle, in der Lehre von der Gesellschaft, den Versuch gemacht, die Bedeutung des Besitzes zu entwickeln. Das was wir hier über denselben sagen, kann daher nur die praktische Anwendung jener Sätze auf die Bildung des Gemeinderechts enthalten. Die großen historischen Thatsachen aber, auf welche wir uns im Folgenden beziehen, die Urgeschichte des germanischen Volkes, die Epoche der Völkerwanderung und ihre Folgen, die Zeit der Ständeherrschaft, der Städte- und der Staatenbildung setzen wir mit vollem Rechte als bekannt voraus. Und so versuchen wir, den Entwicklungsgang des Gemeindewesens als ein Ganzes in Europa darzustellen.

Alle menschliche Ordnung beginnt bei dem Grundbesitze im weitesten Sinn. Die Bewirthschaftung des Grundbesitzes fordert aber die Unterordnung der Arbeit unter den Willen des Herrn, und diese Unterordnung wird leicht, da dieser Wille selbst zuletzt den großen natürlichen Gesetzen der Zeiten, der Temperatur und des Bodens folgen muß. Jeder Grundbesitz erzeugt daher die natürliche Unterordnung des Einzelnen unter das Haupt des Besitzes, der wieder vermöge der Familie der Erbe der Güter ist. So verschmelzen Grundbesitz, Familie und Herrschaft in dem Begriffe des Geschlechts; nur die Häupter der Geschlechter sind einander gleichberechtigt; die örtliche Einheit des Besitzes schafft eine persönliche dieser Häupter; so bildet sich eine Gemeinschaft, und diese örtliche Gemeinschaft ist das Dorf. Das Dorf beruht somit auf der Gleichheit der bäuerlichen Geschlechterhäupter; es ist die örtliche Einheit derselben, welche vermöge des Rechts jedes Einzelnen auf seinen Besitz das Recht aller enthält, die gemeinschaftlichen Interessen aller Besitzer zu vertreten; und diese Einheit wird daher die Dorfschaft. Die Dorfschaft ist daher die erste und ursprünglichste Form der Gemeinde; sie ist die erste Gemeinde der Geschlechterordnung.

Zuerst neben, dann über der Dorfschaft entsteht nun durch die Eroberung die Herrschaft. Sie ist diejenige Einheit, in welcher der gesammte Grundbesitz ursprünglich dem Herrn als wirkliches Privateigenthum gehört, und daher auch alle Interessen desselben persönliche Interessen des Herrn, alle Pflichten persönliche Pflichten desselben sind.

Sie iſt daher anfänglich nichts als ein großer bäuerlicher Beſitz. Der weitere Gang der hiſtoriſchen Entwicklung bringt es nun mit ſich, daß dieſer große Beſitz ſich allmählig den kleineren der alten Dörfer und Bauern unterwirft. Mit dieſer Unterwerfung entſteht ein neues Rechtsverhältniß nicht bloß für den Einzelnen, ſondern auch für die Gemeinſchaft derſelben, oder für das Gemeindeweſen beider Zuſtände und Epochen. Dieß Rechtsverhältniß wird naturgemäß zu einer Auflöſung der alten freien Dorfſchaft in die neue Herrſchaft, zu einem Uebergang aller öffentlichen Rechte der erſtern in das Privateigenthum des Herrn; und dieſe neue, unfreie Geſtalt der Geſchlechtsgemeinde, in welcher der Bauer in daſſelbe Verhältniß zum Grundherrn kommt wie früher der Knecht zum Bauern, nennen wir die Grundherrlichkeit. Die Grundherrlichkeit iſt daher ihrer juriſtiſchen Bedeutung nach die Unterwerfung der alten Gemeinde des bäuerlichen Dorfgeſchlechts unter die neue des herrſchaftlichen Grundbeſitzes. Der Proceß dieſer Unterwerfung iſt der Inhalt der erſten Epoche der Gemeindegeſchichte in ganz Europa, allerorts derſelbe, wenn auch in ſehr verſchiedenen Formen verlaufend.

In der That nämlich hat ſich dieſe Grundherrlichkeit weder gleichmäßig noch plötzlich entwickelt. Die Elemente derſelben, Herr und Bauer, ſind ſo verſchieden, daß ſie ohne den heftigſten Kampf nicht zur Ruhe kommen.

Jener Kampf beginnt nun hiſtoriſch faſt ſchon unter Karl dem Großen. Am Ende der Karolingiſchen Dynaſtie iſt ſeine erſte Epoche erledigt. In allen romaniſchen Staaten unterwirft die Herrſchaft die Dorfſchaft; das Princip der Grundherrlichkeit greift durch, und der letzte Reſt freier Verwaltung verſchwindet in der adminiſtrativen Souveränetät der Grundherren. Die Gründe dafür liegen weſentlich in dem Vorherrſchen des an Unfreiheit gewöhnten romaniſchen kleinen Grundbeſitzes; der zieht die germaniſche vereinzelte freie Hufe mit hinab, und mit dem zehnten Jahrhundert iſt das ganze Land eine unendliche Vielheit von kleinen ſouveränen Herrſchaften. In den germaniſchen Staaten wird ein ähnlicher Erfolg erzielt, aber theils ſpäter, theils auf anderem Wege. Es iſt ein unendlich weitläuftiger, wichtiger und nur in einzelnen Theilen gehörig aufgeklärter Theil der inneren Geſchichte des Continents, den wir hier berühren. Doch ſtehen die großen hiſtoriſchen Thatſachen ziemlich feſt, und ſie ſind es, welche den Gang der Geſchichte der Selbſtverwaltung oder vielmehr des Ueberganges der dorfſchaftlichen Selbſtverwaltung an die Grundherrlichkeit und ihre Verwaltung erklären. Man kann ſie alle auf zwei große Gruppen zurückführen.

Die erſte beſteht in der einfachen Unterwerfung der einzelnen

freien Bauern und Dorfschaften unter die Grundherrlichkeit. Sie ist in hundert verschiedenen Formen geschehen; aber es läßt sich trotz dem nicht verkennen, daß sie in den bei weitem meisten Fällen doch dieselbe Grundlage hat. Sie besteht nämlich nur *selten* darin, daß die Dorfschaft oder Hufe direkt unfrei wird, sondern meistens beginnt sie damit, daß der Grundherr als ursprünglich kein rechtlich bevorzugter, sondern nur ein mächtigerer Nachbar der Hufe oder des ganzen Dorfes, gerade die Selbstverwaltung der Dorfschaft für sich gewinnt, und die Form, in welcher dieser Uebergang der Selbstverwaltungsrechte von dem freien Bauernstande an den herrschaftlichen Grundbesitzer stattfindet, ist das *zu Lehen geben*. Die Akte, durch welche die Bauern sich als Vasallen der Gutsherren erkennen, sind im Grunde ursprünglich nur Uebertragungen der Selbstverwaltungsrechte des Bauernstandes an die Herren, *keine* Eigenthumsübertragungen, und die Lehensabgaben in recognitionem dominii sind nur Symbole dieser Verwaltungsrechte der Herrschaft. Auch gewinnt der Lehensherr des Dorfes damit nicht die Verwaltung der Ortsgemeinde, sondern die der Verwaltungsgemeinde; oder, wie wir sagen würden, die Grundherrlichkeit *wird eben die Verwaltungsgemeinde*. In der Grundherrschaft sind daher principiell *zwei* Systeme der Selbstverwaltung, die eigentlich grundherrliche, welche auf dem ursprünglichen Eigenthum an Grund und Boden beruht, und die bäuerliche, welche durch Lehenserkennung entsteht und daher auch anfänglich die Ortsgemeinde als Dorfschaft ruhig fortbestehen läßt, nur die eigentliche Verwaltungsgemeinde bildend. Der Lehensherr hat daher die großen Funktionen, aus welchen die letzteren entstehen, das Kirchen- und Schulwesen, die Rechtspflege und das Communicationswesen zu verwalten. Er ist Kirchenpatron, er ist Gerichtsherr, und ist Herr der Wege, wodurch das peagium, die Mauth, entsteht. So entsteht in dieser Epoche die doppelte Gemeindeverwaltung, und ihr entspricht die doppelte Gemeindeverfassung, denn der Grundherr als Organ der grundherrlichen als Verwaltungsgemeinde ist *erblich*, die Schöffen und Bauermeister dagegen sind *wählbar*, und der grundbesitzende Bauer ist sein Wähler; nur daß die erste Form die zweite *beherrscht*; doch wird im Anfange die persönliche Freiheit des Bauern noch geachtet. Diese Entwicklung knüpft bekanntlich an den karolingischen Grafen an; die Aufgaben des Comes sind eben die der Verwaltungsgemeinden, und das Aufgeben zu Lehen ist daher in sehr vielen — vielleicht in *allen* — Fällen nichts anderes, als die feierliche Anerkennung eines Gutsherrn als erblichen Grafen und Haupt der Verwaltung. Die ursprüngliche Lehensherrschaft ist daher noch keineswegs unfrei; die Selbstverwaltung bleibt an sich bestehen;

aber die Häupter derſelben ſind nicht mehr gewählte, ſondern erbliche Inhaber der Gewalt der Verwaltung.

Allein dieſer Zuſtand konnte nicht dauernd bleiben. Der Lehensherr hatte dieſe Gewalt für ſeine Hinterſaſſen ſchon urſprünglich, für die freien Bauern durch Lehensübertragung als eine erbliche bekommen. Sie verſchmolz daher mit ſeinem Grundbeſitz ſelbſt; ſie ward ſein Privatrecht. Die Gränze dieſer Gewalt aber, noch jetzt ſchwer zu definiren, war damals undefinirbar; mit ihr das Recht, die Laſten der Verwaltung zu vertheilen. So geht die Selbſtbeſteuerung der Dorfſchaft auf den Gutsherrn über. Damit iſt er nicht mehr das Haupt der Orts- und Verwaltungsgemeinde, er iſt der Herr derſelben. Und jetzt beginnt das perſönliche Intereſſe des Herrn ſeine furchtbare, verderbliche Thätigkeit. Die Grundherren beginnen, nachdem ſie die Selbſtändigkeit der Dorfgemeinde als Ganze unterworfen haben, allmählig auch die Einzelnen, urſprünglich Freien, unfrei zu machen. Die Frohnden und Giebigkeiten entſtehen und werden zum Fluch des alten ſtolzen Bauernſtandes; die letzte Spur ſeiner Selbſtändigkeit verſchwindet, und derſelbe Grundſatz, der einſt die Quelle der Freiheit war, iſt jetzt zur Baſis der Unfreiheit geworden. Die gutsherrliche Gemeinde iſt eine Gemeinde nur noch dem Namen nach; in der Wirklichkeit iſt ſie der abſolute Deſpotismus innerhalb des Gemeindekörpers.

Wir haben dieſe Verhältniſſe nun genauer in ihren einzelnen Entwicklungsphaſen in unſerer Lehre von der Entwährung (Verwaltungslehre Bd. VII.) dargeſtellt, und berufen uns auf dieſelbe. Im Großen und Ganzen iſt es kein Zweifel, daß das obige Recht in ganz Europa herrſcht; es bildet die erſte Epoche des Gemeindeweſens.

In dieſer Epoche iſt nun der Staat noch ohnmächtig. Er iſt faſt nur noch in dem Königthum vorhanden; er iſt ſelbſt ohne Recht, und die Elemente, die ſich um den Thron ſammeln, gehören eben der herrſchenden Klaſſe. Es iſt, wenn man dieſe Zuſtände vorurtheilsfrei erwägt, weder durch die Elemente des Grundbeſitzes, noch durch die des Staates ein Fortſchritt zu einer beſſeren Gemeindeverfaſſung möglich. Dieſelbe muß von einem andern Punkte ausgehen.

Dieſer Punkt iſt nun der Beſitz. Die neue Geſtalt, welche er bei ſich ausbildet, iſt der gewerbliche Beſitz. Das Gemeindeweſen, welches von ihm ausgeht, nennen wir die Stadt. Die Stadt iſt nicht bloß eine wirthſchaftliche, ſondern zugleich eine geſellſchaftliche und eine ſtaatliche Erſcheinung. Sie iſt es, welche die zweite Geſtalt des Gemeindeweſens in Europa bildet. Alles was ſie war und iſt, iſt ſie aber durch die Natur des gewerblichen Kapitals. Aus ihm heraus müſſen wir die Stadt im Ganzen und die einzelnen Erſcheinungen innerhalb derſelben erklären.

Der gewerbliche Besitz ist seinem Wesen nach die eigentlich individuelle Form des Besitzes. In Capital und Arbeit schließt er sich unbedingt an das Individuum an; dasselbe erzeugt mit dem zweiten das erste; es begegnet hier keiner producirenden Naturkraft, der es sich beugen muß, von der es abhängig ist. Erst im gewerblichen Capital kann man sagen, daß die Persönlichkeit ist, was sie hat. Wo daher immer das gewerbliche Capital entsteht, entsteht mit ihm ein Leben, das auf der Selbstbestimmung der einzelnen Persönlichkeit beruht. Beide erzeugen sich unbedingt gegenseitig. Die Ordnung der menschlichen Gemeinschaft aber, welche auf diesem Wesen des gewerblichen Capitals beruht, kann demnach nicht dieselbe bleiben, wie die, welche wir bisher gefunden.

Offenbar steht dieselbe in tiefem Gegensatze zur Gesellschaft der Grundbesitzer. Sie hat zu ihrer Grundlage nicht das historische Recht auf den Besitz, sondern die Arbeit der freien Persönlichkeit. Sie hat das Gebiet ihrer Interessen nicht in dem, was sie schon hat, sondern in dem, was sie erwerben will. Sie fordert daher wesentlich andere Bedingungen ihrer Entwicklung als der Grund und Boden und die Herrschaft. Sie kennt diese Bedingungen selbst, und muß sie sich selbst geben. Das aber heißt eben sich verwalten. Die neue Gesellschaft hat daher zum nächsten Zweck ihrer Verwaltung die Bedingungen des gewerblichen Erwerbes. Sie kann und will diese Bedingungen nicht aus fremden Händen empfangen, nicht einmal von der Nation unmittelbar, viel weniger von der Willkür eines Herrn. Noch weniger kann sie das Erworbene dem Herrn überlassen. Sie muß in Besitz und Verwaltung frei sein.

So wie daher der gewerbliche Besitz auftritt, entsteht ein tiefe Spaltung in der ganzen menschlichen Gesellschaft. Es geht eine Ahnung durch ganz Europa, daß eine neue Gestalt der Dinge beginnt. Die Grundherrlichkeit hält zunächst, der jungen gewerblichen Welt gegenüber, fest an ihrem Recht auf den Grund und Boden, auf dem das Gewerbe betrieben wird, an ihrem Rechte der herrschaftlichen Verwaltung über die Menschen, die es betreiben, an ihrem Rechte auf den Gewinn, den sie damit machen. Die gewerbliche Welt erkennt, daß es sich hier nicht um ein Mehr oder Weniger, sondern um ihre ganze Existenz handelt; zu tief ist die Verschiedenheit des Princips. Sie muß sich daher sammeln und ordnen, um dem Stoße zu begegnen, der von jener Seite kommt. Sie bildet sich zu Gemeinschaften; sie fängt an zu berathen; sie ordnet sich zu waffenfähigen Gilden und Zünften; sie gibt sich Häupter; sie lernt gehorchen im Namen ihrer Interessen; sie weigert sich, dem Grundherrn Folge zu leisten; sie läugnet das

Recht ſeiner Verwaltung in Dingen, die er ſelbſt nicht erzeugt hat; ſie greift zu den Waffen gegen ſeine Bewaffneten; ſie bietet auch Geld für das zweifelhafte oder unzweifelhafte Recht, das er noch beſitzen mag; ſie fordert Freiheit mit dem Schwerte und mit Gold; der Kampf entbrennt; die Stadt, die Heimath des gewerblichen Capitals, ſteht auf gegen den Grundherrn, den Beſitzer des unbeweglichen Capitals; ſie ſiegt; ſie erobert die Stadt; ſie macht ſie zu einer Burg ihrer Intereſſen nach außen, zu einem Organismus der Verwaltung derſelben im Innern; dieſe, beruhend auf dem Weſen des an ſich freien gewerblichen Capitals, muß ſelbſt frei ſein — ſie muß auf der gleichen Theilnahme Aller an der allgemeinen Gewalt beſtehen; ſo wird die Stadt ein Verwaltungskörper der jungen ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft, äußerlich in ihrer örtlichen Gränze, dem Weichbilde, ſelbſtändig, innerlich frei; und ſo entſteht die Gemeinde neben der Herrſchaft.

Es iſt eine weitläuftige Geſchichte, zu erzählen, wie das alles im Einzelnen ſich geſtaltet und zugetragen hat; aber das Weſentliche daran iſt gleichartig im ganzen Europa. Alle Beſonderheiten reduciren ſich dabei vorwaltend auf die Form, während das Recht daſſelbe bleibt. Dieß Recht gehört theils der innern Verfaſſung, theils der Verwaltung; die großen Kategorien des Gemeindeweſens finden ſich auch hier wieder. Sie enthalten das Recht der Wahl der ſtädtiſchen Obrigkeit aus der Mitte der Bürger, das Recht der Vertretung der Bürgerſchaft durch gewählte Männer, und das Recht der Selbſtverwaltung in allen drei Verwaltungsgebieten, Finanzen, Rechtspflege und Polizei. Das Maß dieſes Rechts iſt allerdings ſehr verſchieden; oft hat die Herrſchaft, oft der Landesherr als Herrſchaft noch gewiſſe finanzielle oder gerichtliche Rechte, ja ſogar polizeiliche Gewalt; oft hat die Stadt dieſe Rechte gleich anfangs als ihr Eigenthum erworben; oft kauft ſie ſie allmählig ab; oft bleibt ein Theil deſſelben bis ins neunzehnte Jahrhundert; und daher die Verſchiedenheit des Umfangs der Berechtigung der Städte. Allein in der Sache ſind alle Stadtrechte gleichartig. Und ſo ſtellt ſich in der Stadt der gewerbliche Beſitz als die Grundlage des freien Gemeindeweſens der germaniſch europäiſchen Völker hin.

So ſcheint nun mit den Städten eine neue Epoche des Gemeindeweſens, der Beginn der freien Verwaltung gegeben. Dennoch ſehen wir dieſelbe ſchon in den nächſten Jahrhunderten untergehen. Es iſt von entſcheidender Bedeutung für die Geſchichte Europa's, den Proceß zu betrachten, durch welchen der Anfang der Freiheit in den Städten und der Reſt derſelben auf dem Lande untergeht; denn hier tritt uns mit unabweisbarer Gewalt der Satz entgegen, daß die geſellſchaftlichen Elemente ſich allein durch ſich ſelber nicht zur freien Entwicklung bringen können.

Wir bezeichnen deßhalb die Zeit des fünfzehnten und sechzehnten Jahrhunderts als die der innern absterbenden Bewegung des Gemeindewesens. Sie ist eine verschiedene für das Land und für die Stadt; auf ihr namentlich beruht die große Thatsache, daß Stadt- und Landgemeinde fast in allen Ländern Europa's so wesentlich von einander verschieden sind, daß erst das neunzehnte Jahrhundert ihre Gleichheit wieder hergestellt hat.

Die Geschichte der Unfreiheit des Bauernstandes und damit des Unterganges der alten bäuerlichen Selbstverwaltung ist von uns genauer im Bd. VII. der Verwaltungslehre dargelegt. Die Grundzüge derselben sind folgende:

Die Herrschaft und die Dorfschaft, die beiden Formen des Gemeindewesens auf dem Lande, haben das mit einander gemein, daß sie beide auf dem Grundbesitz beruhen; aber die Herrschaft ist nicht bloß der bei weitem mächtigere Grundbesitz, sondern sie hat auch ihre Verwaltungsrechte als ihr Eigenthum erworben, und kann daher ihre Macht ganz nach ihren Interessen verwenden. Fast im ganzen mittleren Europa sind nun die Dorfschaften, wo sie die Eroberungsepoche überstanden haben, zerstreut und vereinzelt. Sie sind daher haltlos gegenüber der Herrschaft. Diese beginnt theils mit Gewalt, theils mit List die Dorfschaften sich zu unterwerfen. Diese Unterwerfung der Dorfschaften geschieht, wo nicht rohe Gewalt durchgreift, in der Form der Auftragung zu Lehen, wie wir schon erwähnt; sie besteht darin, daß das Recht auf die Funktionen der Verwaltung von der Bauernschaft auf die Gutsherrschaft übergeht. Der Gutsherr gewinnt das Recht, die Rechtspflege in dem Dorfe zu handhaben, die Polizei zu verwalten, ja selbst die bäuerlichen Lasten aufzuerlegen. Der Regel nach bleibt die Form der bäuerlichen Selbstverwaltung, indem die Dorfschaft den Schultheiß wählt, und selbst Vertreter an seine Seite setzt; allein dieses Organ hat kein Recht zu einem selbständigen Willen, sondern wird zu einer bloß ausführenden Gewalt für den Gutsherrn, dessen Vertreter der Amtmann ist. Aber noch ist der Unterschied zwischen der Herrschaft und der Dorfschaft ein großer. Die Hintersassen der Herrschaft sitzen auf dem gutsherrlichen Grunde, und haben daher gar keinen eigenen Besitz; weil sie keinen Besitz haben, sind sie auch grundsätzlich unfähig, an einer öffentlichen Verwaltung Theil zu nehmen, und mit ihrem Besitz ganz in der Hand ihres Herrn; sie sind unfrei. Die Dorfschaft ist dagegen mit ihrem Besitze ursprünglich frei, und ihre Unterwerfung unter den Grundherrn daher ein freiwilliges, die Rechte des letztern oft sehr eng beschränkt, das Recht der Bauernschaft ein großes. Die Herrschaft, indem sie auf diese Weise

die Dorfſchaft und ihre eigene Grundherrlichkeit zuſammen umfaßt, beſteht daher aus zwei weſentlich verſchiedenen Elementen, die aber dennoch in dem Gutsherrn zuſammengefaßt ſind; es ſind gleichſam zwei Verwaltungsſyſteme in Einer Perſon vereinigt. In dieſer Verbindung des Entgegengeſetzten konnte ein innerer Kampf nicht ausbleiben. Das Intereſſe der Grundherren drängte ſie, die urſprünglich freie Bauernſchaft den Grundholden gleich zu ſtellen, und ihre Selbſtverwaltung in die Willkür ihrer Amtmänner und Vögte aufzuheben. Die Bauernſchaft, indolent und unfähig zum Widerſtand, gibt langſam nach; ein Recht nach dem andern, eine Entſcheidung nach der andern fällt dem Gutsherrn zu; dieſer beginnt dann auch in das Abgabenweſen einzugreifen; er legt Steuern und Laſten aller Art auf, und die Unfreien gelten alsbald als Beiſpiel für die Freien. Noch aber lebt in den Bauernſchaften die Erinnerung an ihre alte Freiheit, an das Recht der Selbſtverwaltung; ſie machen es geltend, ſie klagen, ſie wehren ſich; aber in ihrer Vereinzelung unterliegen ſie. Dennoch bleibt der unterdrückte Zorn lebendig; als endlich die Willkür zu groß wird, erhebt ſich, faſt in ganz Europa, der Bauernſtand gegen die Herrſchaft, und es entſtehen die Bauernkriege. Dieſe Bauernkriege ſind nichts anderes als der Waffenkampf der Dorfſchaften gegen die Herrſchaften, des letzten Reſtes der Geſchlechterordnung gegen die ſtändiſche Ordnung, die ſich mit den herrſchenden Geſchlechtern verbunden hat. Aber dieſer Waffenkampf iſt hoffnungslos, denn er erſcheint nirgends gleichzeitig und auch nicht gleichartig. Die Erhebung hängt eben davon ab, ob die einzelnen Gutsherren gegen die Bauernſchaften mehr oder weniger hart geweſen; bei den Bauernſchaften geht das Bewußtſein der gemeinſamen Sache nicht weiter, als die Unterdrückung ſelbſt; die Länder, in denen die Dorfſchaften ihre Rechte erhalten konnten, blieben der Erhebung fern; die Grundholden endlich ſtehen zweifelhaft zur Seite, weil ſie wiſſen, daß ſie das Recht nie gehabt haben, für welches die Bauernſchaften aufſtehen; die herrſchenden Geſchlechter endlich halten als ſtändiſche Körperſchaft zuſammen, und haben das Uebergewicht der Waffenbildung und des Beſitzes; und ſo geſchieht es, daß in allen Ländern Europa's, mit der einzigen Ausnahme der Schweiz, die Dorfſchaft von der Herrſchaft gänzlich beſiegt wird. Das war das Ende aller Bauernkriege, von der Jacquerie Frankreichs bis zum deutſchen Bauernkrieg. Und mit dieſem Ende war das Ende der Dorfſchaft ſelbſt gegeben. Der letzte Reſt der Selbſtverwaltung, die letzten ſelbſtändigen Rechte wurden genommen und in die herrſchaftliche Verwaltung verſchmolzen. Es gab keine Dorfſchaft mehr, ſondern nur noch Herrſchaften, ſelbſt wo jene noch blieben, wie in den Nord- und Oſtſeeländern, waren

ſie künftig ohne Bedeutung. So wird die Landgemeinde wenigſtens des continentalen Europa's unfrei.

Mit gleichem Ergebniß, wenn auch in anderer Form, wirken die geſellſchaftlichen Kräfte allmählig auch in den Städten. Hier iſt allerdings urſprünglich das Bürgerthum und mit ihm die gewerbliche Arbeit frei, und dieſe Freiheit des Einzelnen iſt die Freiheit der Stadtgemeinde. Allmählig aber tritt das Princip der ſtändiſchen Ordnung nunmehr auch von außen her über die Mauern der Stände hinweg in das gewerbliche Leben ſelbſt hinein, und verkehrt das innerſte Weſen deſſelben. Die Hauptformen des Gewerbes werden aus wirthſchaftlichen Arten der Unternehmungen ſelbſt ſtändiſche Körperſchaften. Die Zünfte und Innungen verlieren ihren Charakter. Sie waren früher die Grundlagen der Ordnung des gewerblichen Betriebes, und wurden dadurch allerdings allmählig zu Grundlagen der Rechte, mit denen das Gewerbe an der ſtädtiſchen Verwaltung Theil nahm. Jetzt tritt das Moment des wirthſchaftlichen Intereſſes hinzu, und erzeugt die Ausſchließlichkeit der Innungsgenoſſen und die ſtändiſchen Vorrechte, Abtheilungen und Ordnungen für Meiſter, Geſellen und Burſche. Jedes Gewerbe bildet innerhalb der Stadt ſelbſt wieder einen Stand; die innere lebendige Gegenſeitigkeit der verſchiedenen Zweige des gewerblichen Lebens verſchwindet; damit geht der Einfluß derſelben auf die Verwaltung ſelbſt allmählig verloren; die ſtädtiſchen, verfaſſungsmäßigen Organe der Verwaltung ſcheiden ſich von dem Gemeindebürgerthum ab, und betrachten ihrerſeits die Verwaltung als ihr beſonderes Recht; ſie finden Formen, durch welche ſie dieſelbe innerhalb eines abgeſchloſſenen Kreiſes ſich ſelber erhalten; die Ausſchließlichkeit greift in allen Organen durch, und es erſcheint jetzt auch im Gemeindeweſen der eigenthümliche Proceß des geſellſchaftlichen Lebens, den wir die Rückbildung nennen möchten. Wie die ſtändiſche Ordnung, die doch auf dem geiſtigen Element des Berufes beruht, dieſes Element damals ſelbſt in der Kirche verliert, und ſich zu einer Geſchlechterordnung umgeſtaltet, indem die Geburt an die Stelle der Fähigkeit tritt, ſo fällt ſogar das Gewerbeweſen in dieſe Rückbildung, und macht den freien wirthſchaftlichen Erwerb zu einem Geſchlechterrecht, um ſo mehr die Verwaltung der Gemeinde, die Stellen der Magiſtrate und der Verordneten. Ja das Gemeindebürgerthum wird auf den Grundbeſitz und die Abſtimmung baſirt, ſtatt auf die perſönliche Erwerbsfähigkeit, und die Stadt als Ganzes, durch das Durchgreifen dieſer Principien ihrer Entwicklungsfähigkeit beraubt und allenthalben ſtillſtehend, ſchließt ſich wieder gegen das Land ab, und bildet ſomit allmählig auch nach innen, wie bisher nach außen, eine ſtändiſche Corporation. Es war das keine glückliche

Zeit. Das Einzige, was ſich die Städte damals allerdings gewonnen haben, und was, wenn auch nicht in der Form, ſo doch in ſeinem Princip, günſtig fortgewirkt hat, war das hiſtoriſch gewordene Recht auf ihre Selbſtverwaltung; es blieb trotz aller Erſtarrung des gewerblichen Lebens in den entſtehenden ſtändiſchen und Geſchlechterrechten deſſelben der Satz, daß das Landesfürſtenthum dieſe Selbſtverwaltung anerkennen müſſe. An dieſen Satz knüpft ſich wenigſtens in Deutſchland die neue Ordnung des Gemeindeweſens, und damit jene unklare oder vielmehr einſeitige Geſtalt der Auffaſſung von der Selbſtverwaltung, die wir hier mit dem neunzehnten Jahrhundert entſtehen ſehen. Dagegen aber geht mit der Freiheit des ſtädtiſchen Lebens auch die letzte Hoffnung auf die beſſere Geſtaltung der ländlichen Verwaltung zu Grunde. Landgemeinde und Stadtgemeinde haben ſich geſchieden, und ſind eben dadurch demſelben Looſe anheimgefallen. Denn auf dem Lande iſt der Grundbeſitz, in den Städten die gewerbliche Arbeit unfrei geworden. Soll eine neue Geſtaltung der Dinge entſtehen, ſo muß ſie von einer ganz andern Seite kommen. Und hier iſt es, wo der Staat mit ſeinem Königthum und ſeiner Regierung eintritt.

Wir haben nun nicht die Geſchichte der Entwicklung des Königthums hier zu wiederholen. Doch mag es wohl verſtattet werden, das Verhalten deſſelben eben zu jener Geſtaltung der unfrei gewordenen Selbſtverwaltung zu bezeichnen.

Der Sieg des Königthums über die Landſtände bezog ſich allerdings zunächſt nur auf das Eingreifen deſſelben in die Reichsangelegenheiten, ſpeciell auf diejenige Form dieſes Eingreifens, welche durch die Bewilligung der Steuer hervorgebracht ward. Die landesherrliche Gewalt nahm zuerſt die Geſetzgebung an ſich. Allein die raſchere Entwicklung des Geſammtlebens erzeugte neue, für alle Stände gültige Verhältniſſe und Intereſſen. Die Landſchaften ſelbſt waren, zum Theil auch darum, weil jeder Stand noch immer ausſchließlich an ſeinen Intereſſen feſthielt, nicht fähig, jene neu entſtehenden Intereſſen des Ganzen zu beurtheilen, noch weniger ſie zu verwalten. Die Landesverwaltung als Ganzes fällt an den immer mächtiger werdenden Amtsorganismus. Dieſer Amtsorganismus läugnet nun zwar nicht das Recht der ſtädtiſchen Gemeinden und Corporationen auf ihre Selbſtverwaltung; allein in dem Gefühle, für das Ganze zu ſorgen, hält er dieß Recht nicht für ein organiſches, an ſich nothwendiges, ſondern für ein Vorrecht, ein Privilegium. Daraus entſteht der Satz, daß dieſe Privilegien beſtätigt werden müſſen; daraus der zweite, daß ſie, wie jede Ausnahme von der Regel, ſtreng zu interpretiren ſind. So

beginnt eine allmählige, theils faktiſche, theils principielle Beſchränkung der Selbſtverwaltung der Stadtgemeinden. Es entſteht der Grundſatz, daß die vollziehende Gewalt für die Landesgeſetze nicht durch die Gemeindeorgane, ſondern nur durch die amtlichen Organe ausgeübt werden könne; das Amtsweſen ſchiebt ſich in das ſtädtiſche Weſen hinein; die Organe der ſtädtiſchen Verwaltung nehmen ſelbſt Namen und Charakter eines Amtes an, und die Summen aller Rechte, welche der bürgerlichen Freiheit übrig bleiben, erſcheinen als ſtädtiſche Freiheiten. Dieſe ſtädtiſchen Freiheiten bezeichnen daher das auf ſtändiſcher Grundlage erworbene Maß der Selbſtändigkeit des Gemeinderechts gegenüber dem Amt. Und ſchon daraus iſt es klar, daß dieſes Gemeinderecht ein höchſt verſchiedenes iſt. Namentlich in Deutſchland geht es von der vollen Souveränetät der Reichsſtädte bis zu den Rechten der kleinſten Marktflecken hinab; eine Gleichheit iſt auf dem Continent im Einzelnen nirgends zu finden.

Daſſelbe aber, was wir hier von der Stadtgemeinde ſagen, erſcheint nun auch in der Landgemeinde. Auch hier drängt ſich das landesherrliche Amt auf allen Punkten hinein, und der Grundzug dieſer Bewegung iſt in ganz Europa derſelbe und mit wenig Worten zu bezeichnen. Das neue Amt läßt nämlich in der gutsherrlichen Gemeinde alle Privatrechte des Grundherrn gegen die Bauern beſtehen, aber nimmt alle öffentlichen Rechte und Funktionen deſſelben für ſich in Anſpruch. Dieß geſchieht in den verſchiedenſten Formen im Steuerweſen, Rechtspflege und Polizei, aber es geſchieht eben allenthalben; daher ſteht mit dem vorigen Jahrhundert die große Thatſache feſt, mit welcher die Geſchichte deſſelben ſchließt, und die iſt die Unterwerfung aller Gemeindeverhältniſſe unter die perſönliche Regierung; das Verſchwinden der Idee der freien Verwaltung überhaupt. Und mit dem Ende dieſer zweiten Epoche ſteht daher das Ergebniß derſelben feſt. Wir faſſen es in wenig Worten zuſammen. Die rein geſellſchaftliche Bewegung des fünfzehnten und ſechzehnten Jahrhunderts hat den Gemeinden die innere Freiheit genommen; die Regierung nimmt die äußere; durch die erſtere verſchwindet die Selbſtverwaltung des Bürgerthums und des Bauernſtandes, durch die zweite die Selbſtändigkeit der Gemeinde. Das iſt der Zuſtand, mit welchem das neunzehnte Jahrhundert, die dritte Epoche des Gemeindeweſens, beginnt.

Wir glauben nun dieſe dritte Epoche gleichfalls ſehr kurz bezeichnen zu können, ſo weit es ſich dabei um die allgemeinen Grundlagen derſelben handelt. Die ſpezielle Geſtaltung wird nach den verſchiedenen Ländern das Folgende geben; denn es iſt ſchon hier klar, daß die beſtehenden Gemeindeordnungen unſeres Jahrhunderts in ihrem tieferen

Grunde nichts ſind als eben die concrete Entwicklung der Principien, welche wir als den Charakter unſerer Zeit auf dieſem Gebiete anzugeben haben.

Mit dem achtzehnten Jahrhundert entſteht die allgemeine Vorſtellung von der Freiheit der Völker. Dieſe Freiheit muß ein leeres Wort bleiben, ſo lange ſie nicht in dem individuellen Leben ſich verwirklicht. So wie ſie aber das vermag, beginnt ſie auch in die Verwaltung der Staaten einzugreifen, und daher auch im Gebiete der Gemeinde die Selbſtverwaltung zu erzeugen. Dieſe wieder fordert nach dem Weſen des Staats gleichzeitig die Erhaltung der Einheit aller Verwaltung. Und ſo entſtehen die Thatſachen und Erſcheinungen, welche hier den Inhalt des neunzehnten Jahrhunderts bilden.

Aus dem allgemeinen Princip der Freiheit entſtehen nämlich die Verfaſſungen der Staaten, welche aber faſt ausſchließlich wenigſtens im Anfange nur die Organiſation der geſetzgebenden Gewalt beſtimmen. Der Uebergang zur Verwaltung indeß, ſo nahe er auch dem Princip liegt, das die Verfaſſung frei gemacht, bedarf aber auch hier wieder des zweiten großen Elements, vermöge deſſen die individuelle Freiheit in der allgemeinen erzeugt wird. Dieß individuelle Moment iſt wiederum das Gut und ſein öffentliches Recht, die wir zuſammen als den Beſitz bezeichnen. Das zweite große Stadium der Entwicklung erfaßt daher das wirthſchaftliche Leben des Beſitzes. Die Geſchichte der Entwicklung des Güterlebens in dieſer Epoche gehört nicht hierher. Mit der Mitte unſeres Jahrhunderts aber erzeugt daſſelbe in ſeinen beiden Hauptrichtungen, dem gewerblichen und dem Grundcapital, die beiden großen Elemente alles bürgerlichen Fortſchrittes: für den gewerblichen Beſitz die Gewerbefreiheit, für den Grundbeſitz die Grundentlaſtung. Erſt mit dieſen iſt das Staatsbürgerthum auch in der Gemeinde begründet. Und ſo wie daher beide entſtehen, beginnt auch die neue Geſtalt der Selbſtverwaltung in denſelben: das auf dem Gemeindebürgerthum beruhende Gemeindeweſen. Nur iſt daſſelbe weder ſogleich ein fertiges noch auch ein gleichartiges. Denn auch hier tritt ſofort der zweite große Faktor der Gemeinderechtsbildung ein, der Staat; und nachdem in Gewerbefreiheit und Grundentlaſtung die Bedingungen des neuen Gemeinderechts gegeben ſind, wird die poſitive Geſtalt deſſelben nunmehr weſentlich von dem Rechtsleben des Staats abhängig.

Von dieſem Standpunkt aus muß nun die gegenwärtige Geſtalt des Gemeinderechts beurtheilt werden. Die dafür maßgebenden Geſichtspunkte aber ſind folgende.

Zuerſt muß allerdings der Staat die für ihn ſelbſt geltenden

Grundsätze auf dieß neue Gemeindeleben übertragen, und der Akt, durch welchen er dieß thut, wird gebildet durch die Gemeindeordnungen. Daher gehen die Gemeindeordnungen aller Länder, England keineswegs ausgeschlossen, nicht mehr wie in dem Anfange der früheren Epoche, von den Gemeinden selber aus, so daß der Staat nur zu bestätigen braucht, was sie für sich beschlossen haben, sondern es ist der Staat selbst, der sie erläßt; die Gemeindeordnungen des neunzehnten Jahrhunderts erscheinen daher zunächst alle als Gesetze, und bilden somit einen Theil des staatlichen Rechts, wie die Gemeinden selbst zu einem Theil des staatlichen Lebens werden. Die große, nicht hoch genug zu schätzende Bedeutung dieser Gemeindegesetzgebungen, Gemeindeordnungen, Gemeindeverfassungen oder wie sie sonst heißen mögen, besteht nun, der früheren Zeit gegenüber, allerdings zunächst darin, daß der Staat die in ihnen enthaltene Selbstverwaltung eben vermöge dieser seiner Gesetzgebung nicht mehr bloß als eine historische Thatsache und das Recht auf dieselbe als ein historisches Recht ansieht, sondern daß er nunmehr die Selbstverwaltung als ein organisches, und damit als ein nothwendiges Element seines gesammten Rechtslebens anerkennt; die Gemeinden haben die Selbstverwaltung nicht, weil sie dieselben hatten und man sie ihnen nicht ohne Rechtsbruch nehmen konnte, sondern weil der Staat anerkennt, daß sie dieselbe haben müssen. Sie ist aus einem örtlichen Recht zu einem Princip der Verfassung geworden. Daraus ergeben sich dann die beiden großen formalen Consequenzen für die Gemeindegesetzgebungen dieser Epoche. Die erste ist die Herstellung der Selbstverwaltung auch für die Gemeinden, welche dieselbe durch die Geschlechterherrschaft so gut als verloren hatten; selbst die strengste Gutsherrschaft nimmt das Element derselben in sich auf; sie wird grundgesetzlich ein Recht des ganzen Volkes in allen seinen Gemeinden. Eben deßhalb entsteht daher auch die Tendenz, die Grundformen dieser Selbstverwaltung so gleichartig als möglich zu machen. Sie verliert mit ihrem historischen, örtlichen Recht auch ihren örtlichen Charakter und wird zu einer allgemeinen Gemeindeverfassung. So ist diese Epoche von der früheren wesentlich verschieden, und der gewaltigste Fortschritt gegenüber der früheren Zeit. Allein dieselbe Macht, welche diesen Fortschritt zu festem Recht formulirte, gab ihm natürlich auch seine Mängel. Und so entsteht durch das Zusammenwirken beider Faktoren das, was wir den gegenwärtigen Charakter des geltenden Gemeinderechts nennen.

Einerseits nämlich war, namentlich bekanntlich in Deutschland, die Herrschaft der Geschlechter- und Ständeordnung in der Gesellschaft zwar gebrochen, aber keineswegs beseitigt. Beide große gesellschaftlichen Faktoren erhalten sich mit einem nicht unbedeutenden Theile ihrer Rechte

ſogar in den Verfaſſungen; um ſo mehr in den Gemeinden. Die neue Gemeindegeſetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts enthält daher allerdings das Element der Freiheit; die Wahl und das Stimmrecht ſind principiell als die Baſis des Gemeinderechts anerkannt; allein die Gleichheit iſt nicht zur vollen Geltung gelangt, namentlich da nicht, wo die Unterſchiede des Beſitzes meßbar und dauernd ſind, in der Landgemeinde, in der ſich zum großen Theil noch die Tradition alter Herrſchaftsrechte an den großen Grundbeſitz knüpft. Daher denn das erſte charakteriſtiſche Element der Gemeindeverfaſſung dieſer Epoche, das freilich faſt nur noch in Preußen ſich hartnäckig erhält, der Unterſchied und die Beſchränkung im Wahl- und Ständerecht, und damit die Unterſcheidung zwiſchen Stadt- und Landgemeinde, der letzte Reſt der geſellſchaftlichen Unfreiheit früherer Jahrhunderte.

Andererſeits aber hatte die junge Staatenbildung — denn jung iſt ſie, ſo alt die Namen auch ſein mögen — eine neue Staatsgewalt geſchaffen, die theils wie in Frankreich die Tradition und Gewalt der alten Staatsidee fürchtete, theils wie in den deutſchen Staaten, ſich von der polizeilichen Auffaſſung nicht losreißen konnte. Sie hatte daher nicht die geiſtige Kraft, der neuen Selbſtverwaltung wirklich das Maß von Selbſtbeſtimmung zu geben, das ſie zu fordern hatte. Sie umgab daher das Recht der neuen Gemeinde auf allen Punkten mit einer ſo engen Beſchränkung der Autonomie, daß ſie, wieder zu unſerem lebhafteſten Bedauern weſentlich in Preußen, faſt ganz auf die wirthſchaftliche Selbſtverwaltung beſchränkt wird. Sie dehnte dabei die Oberaufſicht ſo weit aus, daß die Gemeinde faſt allenthalben nur unter dem Princip der Beſtätigung und Genehmigung funktioniren konnte. Ja in Frankreich gab der Staat principiell den Gemeinden keine vollziehende Gewalt; er behielt ſie ganz in ſeiner Hand, und die Gemeinde iſt hier faſt ganz zu einem berathenden Amtskörper herabgedrückt. Im Allgemeinen kann man daher ſagen, daß die Gemeindeverfaſſungen des neunzehnten Jahrhunderts freier, die Gemeindeverwaltungen dagegen unfreier geworden ſind, als im vorigen Jahrhundert.

Daher denn darf es uns nicht wundern, wenn wir die Forderung, die wir an die Selbſtverwaltung ſtellen, nirgends erfüllt finden, und daß uns auch die allgemeine Vorſtellung und Forderung von einer größeren allgemeinen „Freiheit“ der Gemeinden nicht genügen wollen. Das was vor uns liegt als die Zukunft des Gemeindeweſens, iſt neben der freien Verfaſſung mit allgemeinem Stimm- und Wahlrecht vor allem die freie Verwaltung, welche die Scheidung der beſchließenden von den vollziehenden Organen, und dadurch die Einführung des ver-

faſſungsmäßigen Verwaltungsrechts in die Gemeinden zur Aufgabe hat. Ehe wir aber erklären, wie dieß im Einzelnen zu verſtehen ſei, wollen wir die individuelle Geſtaltung der Geſchichte des Gemeinderechts in den Kulturſtaaten Europa's charakteriſiren.

b) Englands Municipalweſen.

Wenn wir neben der bedeutenden Leiſtung Gneiſts noch etwas über das Municipalweſen Englands hinzufügen wollen, ſo wird es nothwendig ſein, das um ſo beſtimmter zu formuliren, als wir hier auf eine Reihe von Vorſtellungen ſtoßen, welche wir für unklar und unfertig halten müſſen.

Die gewöhnliche Meinung nämlich beruht darauf, daß das engliſche Selfgovernment eigentlich zugleich die Municipalverfaſſung, und alſo mit dem Gemeindeweſen Englands identiſch ſei. Wir haben ſchon früher dieſe falſche Auffaſſung bezeichnet. Das Selfgovernment iſt nicht das engliſche Gemeindeweſen, ſondern ein viel weiterer Begriff, es iſt vielmehr die organiſirte freie Verwaltung überhaupt, oder ſpeciell die engliſche Selbſtverwaltung. Aber innerhalb dieſer Selbſtverwaltung ſtehen die Gemeinden mit ihrem eigenen Recht und eigener Geſchichte ſelbſtändig da, und innerhalb des engliſchen Selfgovernment hat daher auch das engliſche Gemeindeweſen ſeinen eigenen Bildungsgang durchgemacht. Gneiſt hat das nicht geſchieden; gab er doch nirgends einen feſten Begriff von der „Gemeinde.“ Es wird daher unſere Aufgabe ſein, das engliſche Selfgovernment von dem Standpunkt aus zu betrachten, von dem aus es die Grundlage des engliſchen Municipalweſens geworden iſt. Denn in der That iſt dieß Municipalweſen Englands eine ſelbſtändige, ganz ſpecifiſch gebildete und mit eigener Geſchichte daſtehende Geſtalt des Selfgovernments.

Wir knüpfen daher zunächſt den Begriff der alten engliſchen Gemeinde an den des Selfgovernments an, um jenen Unterſchied um ſo klarer feſtzuſtellen.

Auch in England beginnt die Geſchichte mit der freien angelſächſiſchen Dorfſchaft, der Tithing, bei welcher allerdings noch mehr das perſönliche Element der Zahl der Bauern, als das örtliche der Gemeinde gilt, da ſie mehr auf die Heeresverfaſſung als auf die innere Verwaltung berechnet war. Die normänniſche Epoche umfaßt neben den Tithings die Herrſchaft mit ihren perſönlich Unfreien in den villeins, und der Unfreiheit des Bodens in den tenants at will und den älteſten Copyholders. Die Dorfſchaft hat nun ihr eigenes Gericht, das Court leet; die Herrſchaft dagegen hat eine Patrimonial-Juris-

dition über ihre Unfreien, genau wie auf dem Continent. Allein da die Arbeit in den Städten frei ist, so gehen die villeins in die Stadt und entziehen sich dadurch schon seit dem 13. Jahrhundert dem Gericht des Lord of the Manor. Dieß Gericht selbst wird immer mehr eingeschränkt und allmählig tritt der Friedensrichter ganz an die Stelle des Baron. Der Sprengel des Friedensrichters umfaßt daher alle Arten der Gerichtsbarkeit, sowohl die des Barons, als die der Freibauern, der freeholders, oder endlich die der Städte. Eben dadurch wird er zu einem bloßen Gerichtsbezirk, in dem wegen der Verschiedenheit seiner gesellschaftlichen Elemente kein eigener Selbstverwaltungskörper entstehen kann. Soll daher eine Verwaltung überhaupt entstehen, so muß sie sich zunächst ohne Rücksicht auf den Gerichtsbezirk sowohl des Sheriff als des Justice of the Peace an die örtlichen Verhältnisse anschließen. Diese nun sind natürlich im höchsten Grade verschieden, je nachdem entweder die freie Bauernschaft, oder der Gutsherr, oder endlich die Stadt vorherrscht. So weit es eine Verwaltung in dieser Zeit gibt, ist sie in den Händen des einen oder des andern dieser Elemente. Allein da sie alle gemeinsam unter dem Gericht des Königs stehen, so haben sie auch das gemeinsam, daß statt der Willkür der Freien, der Herren oder der Stadt das Gesetz des Staates zur Geltung kommt; so bildet sich der erste große Grundsatz des ganzen englischen Selfgovernments, daß es nicht thun kann, was es will, sondern daß es zuerst und zuletzt doch nur die örtliche vollziehende Gewalt für das staatliche Gesetz des Reiches ist. Dieß Verhältniß existirt auf dem Continent zwar im Princip, nicht aber in der Wirklichkeit. Denn auf dem Continent ist der Herr selbst das Gericht über die Frage, ob und wie weit seine Verwaltung das Gesetz des Reiches inne gehalten habe. Und eben dadurch wird der Herrscher faktisch der Souverän, während in England stets der Justice über ihm steht und das Recht des Landes vertritt. Englands Selfgovernment kann daher nie souverän werden; das Verwaltungsrecht beruht bei der englischen Gemeinde vor allem auf der Rechtsgesetzgebung und erst in zweiter Linie auf der Gemeinde selbst, und das Gericht wacht darüber, daß dieß geschehe.

Wir haben nun die Geschichte der englischen Grundherrlichkeit und der allmähligen Entwicklung ihrer Freiheit zum Gegenstande einer selbständigen Darstellung in Bd. VII (Entwährungslehre. Englands Grundentlastung S. 108 ff.) gemacht und dürfen hier darauf verweisen. Vielleicht wird schon in dieser Darstellung der Leser bemerkt haben, was England auch nach dieser Seite hin eigenthümlich ist: daß nämlich seine Agrarverfassung von seinem Gemeindewesen fast ganz

unabhängig ſcheint, weßhalb auch die neueren Bearbeitungen bei der Behandlung des Selfgovernment darauf ſehr wenig Rückſicht nehmen. Jedoch iſt das nur zum Theil richtig. Denn wenn auch der gegenwärtige Zuſtand, ſo kann doch nicht ſeine Entwicklung ohne die Geſchichte der Agrarverfaſſung dargelegt werden. Das Verhältniß aber iſt folgendes. Damit nämlich jene Geſetze des Parlaments vermöge des Selfgovernments wirklich ausgeführt werden, iſt nicht bloß das Princip, ſondern auch ein Organ der Ausführung nothwendig. Denn Justice und Sheriff ſchreiten nur ein, wo das Geſetz verletzt wird; ſie ſind Richter und keine Verwaltungsbehörden. Die Bewohner müſſen daher Einheiten bilden. Sind dieſe Einheiten nur erſt da, ſo iſt auch dasjenige gegeben, was wir das Subjekt der Selbſtverwaltung nennen werden. Das Recht auf Selbſtverwaltung war daher in England eigentlich nie Gegenſtand des Zweifels; die Selbſtverwaltung an ſich hat gerade in England eigentlich gar keine Geſchichte, ſondern ſeine Geſchichte beſteht in der That nur in der Geſchichte der Gemeindebildung, während die Gemeinden, ſo wie ſie einmal gebildet waren, ſtets daſſelbe Recht hatten, das, zwar mehr oder weniger entwickelt, immer daſſelbe blieb: jeder Selbſtverwaltungskörper in England hat die Pflicht, die Verwaltungsgeſetze auszuführen, und damit das Recht, ſich zu dem Ende ſelbſt zu beſteuern; das Gericht entſcheidet darüber, ob es geſchehen iſt; aber im Uebrigen hat die Regierung weder das Recht noch die Pflicht, ſich um die wirkliche Vollziehung zu kümmern. Das iſt der leitende Grundſatz; auf dieſer Grundlage ward es demnach entſcheidend, wie ſich dieſe verwaltenden Körper organiſirten; und die Geſchichte dieſer Organiſirung iſt die wahre Geſchichte des engliſchen Selfgovernment.

Wir glauben nun im Ganzen und Großen drei Hauptſtadien dieſer Geſchichte bezeichnen zu können, die ſich übrigens, wie alle Entwicklungen in England, nicht hiſtoriſch ſcharf von einander ſcheiden laſſen, wie in Frankreich, ſondern vielfach in einander übergehen, aber dennoch beſtimmt genug charakteriſirt ſind; das Stadium der örtlichen Verfaſſungen, das der einzelnen Incorporationen und das der neuen Gemeindeordnung von 1835.

Das Stadium der rein örtlichen Gemeindeverfaſſung iſt das eigentliche Mittelalter Englands. Dorfſchaft, Herrſchaft und Stadtgemeinde ſtehen faſt unvermittelt nebeneinander. Die innere Ordnung iſt vielleicht für jeden Ort modificirt; wir wiſſen von dieſer Zeit nicht viel; im Großen und Ganzen aber iſt dabei gewiß die Natur jener drei Formationen an ſich entſcheidend geweſen. Da ferner in dieſer Epoche die Geſetzgebung ſehr wenig ausgebildet iſt, ſo iſt auch noch die Organiſation

von geringer Bedeutung. Erſt wie ſich
wickelt, gewinnen die einzelnen Körper ei

Dieß nun geſchieht durch das Parl
das Recht der Steuerbewilligung, das Re
Theil des Reiches. Es hat das Recht, w
geht. Es müſſen daher Wahlkörper g
körper ſind die boroughs. Die Bildung
dermaligen herrſchenden Klaſſe hervor un
Organiſation des Grundbeſitzes. Allein d
Gemeinde zu einem öffentlich rechtli
dem Continent erſt im 19. Jahrhundert
Ganzes, als eine Körperſchaft, und n
gebung anerkannt werden. Dadurch w
ſelbſt zu einem Akte der Geſetzgebung; er
ſation und ohne eine Competenzbeſtimmu
liche Selbſtverwaltungskörper En
nennen wir die Incorporation. Di
geſetzliche Verleihung des Gemeinderechts
denn das Gericht muß ſie anerkennen u
Grunde legen. Es iſt zwar ſelbſtverſtän
anerkannte Körper in Beziehung auf die A
auf ihren Verwaltungsorganismus ſind
natürlich, daß die alten Städte zwar
ſation beſitzen, allein einen gültigen Re
nicht. Es entſteht daher ein Jahrhunde
in welchem jede borough und jede city
ſtatuten" dem Parlament vorlegen und
ſie zu corporations. Das Wahlrecht
nothwendig; viele corporations haben e
Uebereinſtimmung der Grundſätze iſt au
Corporation (incorporated borough od
dem Parlamente genügt, daß nur übe
jener Geſetze vorhanden ſei. Wohl abe
und zum Theil fordern, daß ſolche O
Befehle zu vollziehen. Und ſo entſtel
Gemeindeordnung; das iſt der Ch

Allerdings nun aber gibt es hier ein
ſchied; das iſt der Unterſchied zwiſchen
Es iſt ſehr nothwendig, denſelben zu ch
eine falſche und zuweilen gar keine Vo
Dieſer Unterſchied beruht nun nicht etwa

ſondern vielmehr auf der Verwaltung in beiden Körpern, wie ihn nicht etwa eine ſyſtematiſche Theorie, ſondern die Natur der Sache ſelbſt mit ſich bringt. In der Stadt nämlich — der city — ſind die Verwaltungsaufgaben von ſelbſt gegeben. Hier ſind ſchon an und für ſich Arme, Unterricht, Straßen, Sicherheit und anderes vorhanden. Auf dem Lande — in der borough — liegen die freeholds, copyholds und die einzelnen tenements aller Art auseinander; hier muß man daher das Objekt der Verwaltung erſt aufſtellen, und an dieß gegebene Objekt ſchließt ſich dann der Organismus der Vollziehung und die Beſteuerung an. Die Stadt hat daher einen ſelbſtändigen Verwaltungsorganismus, dem jeder einzelne Zweig der Verwaltung obliegt; es iſt dann ſeine Sache, wie er ihn vollziehen wird. Auf dem Lande dagegen entſteht der Organismus der Selbſtverwaltung erſt durch die geſetzliche Aufſtellung beſtimmter Verwaltungsaufgaben, und für jede ſolche beſtimmt hingeſtellte Verwaltungsaufgabe wird dann ein eigens dafür eingerichtetes Organ geſchaffen. Der Organismus der Selbſtverwaltung in der Stadt iſt daher von Anfang an ein wirklicher Selbſtverwaltungskörper, der ſein Oberhaupt, ſeine beſchließenden und ſeine vollziehenden Organe hat — ſeinen Bürgermeiſter, ſeine Bürgerſchaft und ſeine Stadtverwaltung. Die Verpflichtung der Stadt, die Geſetze des Parlaments zu vollziehen, liegt daher dieſem in der Stadt ſelbſt gegebenen Körper auf; er iſt für alle Verwaltungsaufgaben da. Daher iſt er auch da für die Selbſtverwaltung der Rechtspflege; das engliſche Recht drückt das ſo aus, daß die Stadt zugleich der Bezirk eines Friedensgerichts iſt. Anders iſt es auf dem Lande. Hier ſind viele Diſtrikte zwar mit dem Wahlrecht für das Parlament begabt — die boroughs im engern Sinne — viele aber auch nicht; aber die Geſetze des Parlaments müſſen ohne Rückſicht auf dieß Recht vollzogen werden. Daraus nun ergibt ſich, daß, da kein ſelbſtändiger Verwaltungsorganismus vorhanden iſt, für die autonome Verwaltung jeder einzelnen geſetzlichen Verpflichtung ein eigener Organismus geſchaffen werden muß, deſſen Thätigkeit dann ein beſtimmtes örtliches Gebiet unterworfen wird — er bekommt eine lokale Competenz. Eine ſolche Ordnung nennen wir nun nicht mehr eine Gemeinde, ſondern einen Verband. (Der Leſer wird bemerken, daß in unſerer früheren Auflage dieſe Verbände von uns als die Verwaltungsgemeinden bezeichnet ſind, was offenbar nicht richtig war; wir haben dadurch auch die engliſche alte Landgemeinde falſch aufgefaßt; der Begriff des Verbandes aber iſt es, der uns hier die Sache am klarſten macht.) Die engliſche Landgemeinde entſteht daher als ein Verband, und ihre Entwicklung beſteht darin, aus dieſen einzelnen Ver-

bänden allmählig die Gemeinde ſelbſt zu bilder
wie wir ſehen werden, die Stadtgemeinde das Element d
in ſich aufnimmt und darin ihre Ausbildung findet. Natu
ſchließen ſich dieſe Verbände an das erſte und älteſte, von
gebung noch unabhängige Objekt an, und das iſt die Kird
ſteht das engliſche Kirchſpiel, das für die kirchliche Ver
ganzen Organismus der Gemeinde in ſich aufnimmt; die V
der Kirchſpielsbürger iſt die Vestry, und die vollziehenden
Verwaltung ſind die Church-Wardens. Daher denn der g
ſatz des ganzen öffentlichen Rechts der engliſchen Kirche, d
haupt gar nie eine Sache des Staats ſein könne, ſondern d
Gemeindeangelegenheit ſei — ein Satz, der dann zur gru
lage der engliſchen kirchlichen Freiheit geworden iſt.
Kirchſpielsverfaſſung, der parish, war nun der natürliche
Organiſation der ländlichen Selbſtverwaltung gegeben. Den
den Moment bietet dafür bekanntlich das Armenweſen,
ſeit dem Geſetz 39. Elisab. die Armengemeinde hervorgeht
ſpielsgemeinde und Armengemeinde ſind eigentlich keine
ſondern nur Verbände, die aber dieſelbe örtliche Compete
auch daſſelbe Gebiet haben; der Charakter des Verbande
ſchiede von der Gemeinde erhält ſich dann darin, daß jed
gaben ihre eigenen Vertreter hat, die mit den übrig
unmittelbaren Verbindung ſtehen, ſondern ſelbſtändig wirk
nun die parlamentariſche Geſetzgebung ſich entwickelt, ſo ſ
Organ an das andere, jedes für eine neue Aufgabe. D
die die engliſche Gemeindeverwaltung charakteriſirenden „Lo
die vollziehenden Organe für die Beſchlüſſe der ſtimmfäh
ſchaft. Die wichtigſten ſind natürlich die Verkehrsanſtalte
Brücken, mit ihren Vertretern, den Trustees; und eben
iſt es, daß nun auch die Selbſtbeſteuerung in derſelben A
bildet. Es iſt bekannt, daß wie jede Aufgabe ihre Verwal
ihre eigene Steuer und ihre eigene Verrechnung hat, d
Wardens und Trustees jährlich bei dem Friedensgericht ab
müſſen; eben ſo bekannt iſt es, daß der Armenſteuerfuß a
and profitable propriety die Grundlage für den Steu
übrigen Verwaltungszweige wird. Man muß daher feſth
kein eigentliches Gemeindebudget für die ländliche V
England gibt, wie auf dem Continent, ſondern es beſte
„Verband“ wie für jede einzelne Aufgabe eigene Budgets
Beſteuerung und Verwaltung entſprechend; ein neuer Be
continentale Begriff der Landgemeinde hier gar nicht anget

könne. Faßt man nun dieß zusammen, so erkennt man, wie sich der Unterschied von Stadt und Land in England ganz anders ausgebildet hat, als auf dem Continent, und wie an eine formale Gleichheit des englischen Gemeindewesens gar nicht gedacht werden konnte, während die Principien der Selbstverwaltung allenthalben in gleicher Weise galten. Ja man konnte sagen, daß es eigentlich gar kein englisches Gemeinderecht gab, sondern daß namentlich auf dem Lande die Gemeinde in dem Verbandwesen untergegangen war. Eben deßhalb war auch der Begriff der Stadt ein eben so unklarer und juristisch gar nicht zu formuliren. Man muß sich das im Gegentheil auf folgende Weise denken. Vermöge des allgemeinen Princips der Selbstverwaltung hat jede Ortsgemeinschaft das Recht, sich durch einen gemeinschaftlichen Beschluß zu einer selbständigen Körperschaft zu machen, ganz gleichgültig, ob sie eine Stadt oder ein ländliches Territorium ist. Dieß geschieht, indem sie sich eine organische Verfassung gibt; und diese Verfassung besteht dann darin, daß statt der einzelnen Verbandsverwaltungen die Einsetzung eines Bürgermeisters und Raths durch Wahl der Körperschaft der Gemeinde beschlossen wird. Wenn eine solche Verfassung von der Gemeinde angenommen ist, wird sie dem Parlamente vorgelegt, und die Bestätigung durch das letztere macht dann die Gemeinde zur Corporation der juristischen Persönlichkeit. Dieser Akt ist die Incorporation, die daher keineswegs eine Stadt im continentalen Sinne voraussetzt und eben so wenig eine Gleichförmigkeit in der Organisation fordert. Daher denn die Erscheinung, für welche Gneist Beispiele genug bietet, daß diese Gemeinderechte bis zur neuesten Zeit so höchst verschieden in England waren, und daß andererseits auch die englischen Juristen sich eben so sehr hüteten, von dem Begriff einer Gemeinde zu reden, wie Gneist selbst. So stand die Sache bis zur neuesten Zeit.

Zwei Dinge nun haben dieß Verhältniß wesentlich geändert und die gegenwärtige Bewegung hervorgerufen.

Das erste war namentlich mit unserem Jahrhundert die kräftige und auch rationelle Entwicklung der Verwaltungsgesetzgebung, die in England in vieler Beziehung weiter ist, als auf dem Continent. Es mag uns gestattet sein, darauf schon hier einen Blick zu werfen.

Da nämlich anfänglich diese Verwaltungsgesetzgebung eine unvollständige war und dennoch die Gemeinden die Verpflichtung hatten, für die Bedürfnisse des öffentlichen Wohles zu sorgen und selbst dem Gericht dafür hafteten, so war es natürlich, daß die Verwaltungsorgane selbst und einseitig Beschlüsse faßten, welche den Charakter und auch das Recht der Verordnungen hatten und deren Gültigkeit mehr aus der Sache, als aus einem objektiven Rechtstitel sich ergab. Diese Verord-

nungen der Verwaltungsorgane sind die *bye laws;* und jede
schaft — um nicht zu sagen Gemeinde — nahm ohne Weit
Recht in Anspruch, solche bye laws — örtliche Verordnunge
erlassen, während die Gerichte sie eben so ohne weiteres anei
So entstand ein örtliches Verwaltungsrecht, etwa vergleichbar
örtlichen Verwaltungsrecht der Reichsstände zur Zeit des
Reiches, nur mit dem Unterschied, daß das letztere ein souver
das Standesgebiet war, während die englischen bye laws den
des subsidiären Verordnungsrechts an sich trugen. Daraus
nun die Nothwendigkeit für das Parlament, diese bye laws
als möglich durch einzelne Gesetze zu ersetzen; und daraus
standen eine Masse von Verwaltungsgesetzen, die, successive u
bestimmten Gelegenheiten erlassen, zuletzt eine große Verwi
geltenden Recht selbst erzeugten.

Bei dem beständigen Vorschreiten gleichartigerer Entwick
ward es mit unserem Jahrhundert immer mehr nothwendig,
einzelnen, oft durchaus veralteten Statute einheitlich zu ord
an die Stelle der vielen Bestimmungen Eine Gesetzgebung
Die Form, in der dieß geschah und geschieht, sind die soge
„Clauses Acts," Gesetze, welche aus dem früheren Rechte das
gewordene ausscheiden und das noch Gültige in Ein Statut z
fassen, oft mit viel, oft mit wenig Veränderung des Bisherige
Clauses Acts gibt es daher fast für jeden großen Zweig der
tung; sie sind keine Systeme, sondern gesetzliche Sammlung de
Bestimmungen. Das Wichtige für unsern Zweck besteht da
daß damit die Selbstverwaltungskörper ein unzweifelhaftes p
Gesetz für ihre Verwaltungsthätigkeit bekamen, zu dessen Verm
sie durch das Gericht angehalten werden konnten und mußt
war nun schon früher auf dem Lande mit dem Armenwesen
gewesen; das Armenwesen war von Anfang an von dem Vorl
einer Ortsgemeinde unabhängig; ähnlich war das Verhältniß d
und Wege; das Gesetz konnte bei diesen beiden Punkten nic
warten, ob der Ort vielleicht eine Incorporation vorgenom
oder nicht; das natürliche war daher, daß sich die Vollziehu
Kirchspiele anschloß, ohne daß doch im Grunde diese Kirchspie
meinden gewesen wären. Dieß nun geschah in der Weise, daß
spiele die Wahlkörper und das Steuergebiet für die Se
tung der einzelnen großen Clauses Acts wurden, in denen je
gesetzliche Aufgabe ein selbständiges Organ von den steuerpflich
gesessenen gewählt wird. Diese Organe stehen auf dem La
den Kirchspielen — mit einander in gar keiner organischen A

und bilden daher auch nicht eine Gesammtverfassung, sondern sie haben nur den Umfang des Kirchspiels zum Verwaltungsgebiete und den Friedensrichter zum Richter. Sie sind in der That Verbände innerhalb des Kirchspiels. Ihre ursprüngliche sehr zufällige Organisation ist in der neuesten Zeit sehr viel gleichartiger geworden. Man nennt die Organe dieser speciellen Verwaltungsaufgaben meistens die *Boards*, eigentlich die *Local Boards;* die drei Hauptformen sind die Boards of Guardians für die Armenverbände, die Local Boards of Health für die Gesundheitspflege und die Boards for Superintendence of Higwhays für das Verkehrswesen. Hätte England überhaupt ein allgemeines Schulrecht, so würden sich Local Boards of Education daran anschließen. In diesem Systeme der *Locol Boards* besteht jetzt das englische Landgemeindewesen, und der wesentliche Unterschied der englischen Landgemeinde von der Stadtgemeinde besteht demnach darin, daß die Landgemeinde in ihren Boards eigentlich nur ein Nebeneinander von selbständig organisirten, selbständig thätigen und von einander ganz unabhängigen Verbänden ist, während die Stadtgemeinde genau dieselben Aufgaben hat, aber allerdings vermöge ihrer Incorporation eine einheitliche Körperschaft, eine Corporation ist.

Das zweite große Element nämlich, welches in diese eigenthümliche Gemeinderechtsbildung eingriff, war nun die Parlamentsreform von 1831. Die Bedeutung derselben für das Gemeindewesen beruht darauf, daß jetzt eine Reihe von boroughs ihre staatliche Persönlichkeit als Wahlkörper verloren, und die großen Städte, indem sie das Wahlrecht gewonnen, jetzt erst zu wahren Gemeinden wurden. Damit denn mußte nun auch ein gleichartiges Gemeinderecht für die letzteren entstehen, und so ward die eigentliche Stadtgemeindeordnung Englands von 1835 (6. 7. Will. IV, c. 103) gegeben: An Act to provide for the regulation of Municipal Corporations in England and Wales. Unsere Aufgabe ist es nun, nach den gründlichen Erörterungen Gneists über Entstehung und Wesen dieser Stadtgemeindeordnung, nur das Verhältniß derselben zu dem Charakter der eben bezeichneten Landgemeindeordnung hier anzugeben.

Das Wesen der Stadt — wenn man so die „Municipal-Corporation" übersetzen will, denn am Ende kann jede parish sich auch zu einer solchen Municipal-Corporation machen — besteht darin, daß sie genau dieselben Aufgaben der Verwaltung hat, wie das Land, daß aber diese Aufgaben von der Stadt als selbständiger Persönlichkeit vollzogen werden. Die Stadt hat daher einen von den einzelnen Verwaltungsaufgaben unabhängigen Organismus, eine förmliche Gemeindeorganisation, die durchaus dieselben Formen zeigt, wie die Gemeindeordnungen auf dem

Continent. Jede Stadt hat ihren Mayor, ihre Aldermen, meindeausſchuß, und den Common Council, den Gemeindera dieſe Organe werden von der Bürgerſchaft, den ſteuerpflichti leiſtungspflichtigen Gemeindegliedern, gewählt. Die Stadt ode ration hat nun zuerſt die eigene Verwaltung aller jener ge Verwaltungsaufgaben. Für dieſe nun wählt der Gemeinder Analogon der Boards, die ſtädtiſchen *Commissions*, die ihrer Mandat demnach von der Stadt als Ganzes haben; an der S Polizei-Commiſſion, das Watch-Committee, das als das ei Organ der Zwangsgewalt angeſehen werden muß. Für alle Fu ſeiner Organe hat der Common Council das Recht, nach wie vo verordnungen, bye laws, zu erlaſſen, und dieſe Verordnun Bußen bis zu 30 Thaler zu ſanktioniren. Für das bürgerli beſteht daneben ein eigenes Stadtgericht, welches durch den R den Stadtrichter verwaltet wird, der jedoch nur königlicher A iſt und deßhalb auch weder Mitglied des Council ſein, noch d im Parlament vertreten kann; das Element der Selbſtverwa ſcheint hier nur darin, daß er ſeinen Gehalt nicht vom Staate, von der Gemeinde bekommt. Endlich haben die Städte auch waltung des Friedensrichteramtes in die Selbſtverwaltung ein ſie ſind Friedensrichter-Bezirke; das Amt des Justice wird Verwaltungsaufgaben durch eine Commiſſion, die Commissio Peace, verwaltet, die jedoch für die Strafjuſtiz nicht com

So ſtehen in England die Land- und Stadtgemeinde n ander, weſentlich verſchieden in der Organiſation, weſentlich dem Princip und Recht der Selbſtverwaltung. Auf ihnen b ihrer Geſammtheit iſt gegeben das Selfgovernment Englands. ihm das Geheimniß der Stärke, aber freilich auch das der Englands enthalten, und beides läßt ſich jetzt ziemlich beſtimm liren. Englands Selbſtverwaltung iſt durch und durch, und i in der Wahl ihrer Organe von jedem Einfluß des Staats u und die ganze Controle ihrer Thätigkeit ſteht nur dem Geme ſelbſt zu. Es iſt kein Zweifel, daß darin allerdings die Ele Herrſchaft der Sonderintereſſen über das Geſammtintereſſe, breitung der Indolenz, die gerade in örtlichen Lebensverhält ſo leicht erzeugt, gegeben ſind, ohne doch wie auf dem Co der ſittlichen und amtlichen Funktion, in der Thätigkeit und Staatsorgane ihr Gegengewicht zu finden. Aber hier iſt auch wo ſich das ganze Verwaltungsleben Englands von dem des C am beſtimmteſten trennt. Englands Volk traut ſich ſe Kraft zu, jene Gefahren der örtlichen Selbſtverwaltung

ſelbſt, ohne die Hülfe des ſelbſtthätigen Organes der Geſammtintereſſen, der Staatsgewalt, zu überwinden; und es hat dieſe Kraft. Es iſt aber dadurch das große Vorbild des Continents geworden. Aber trotzdem müſſen wir im Weſentlichen mit den Bedenken übereinſtimmen, welche Gneiſt (2. Aufl. S. 724. 725) über die Gefahren äußert, die in dieſem engliſchen Syſtem liegen. Die gänzliche Beſeitigung aller Thätigkeit und aller Rechte der Regierung, der Zufall, ob die Gewählten Fähigkeit und Willen haben, ihre Funktionen zu vollziehen und die Willkür in der wirklichen Ausübung derſelben ſind die bedenklichen Seiten dieſes Syſtems. Die Frage nach den Formen und Grundſätzen der Freiheit der Selbſtverwaltung iſt hier gelöst; die Frage nach der Einheit der Verwaltung nicht.

Frankreich hat nun die erſtere der letzteren geopfert. Deutſchland hat das Problem zu löſen begonnen, ſie in Harmonie zu bringen.

c) Frankreichs Communalweſen. Arrondissement, Canton, Organisation communale. Die beiden Principien des letzteren.

Obwohl der gegenwärtige Organismus der örtlichen Selbſtverwaltung in Frankreich, ſein Recht und ſeine äußere Geſtalt wie der ganze Staat durch die plötzlichen und durchgreifenden Bewegungen der Revolution empfangen hat, ſo muß man ſich doch wohl hüten, zu glauben, daß auf irgend einem Punkte die neue Ordnung der Dinge ohne inneren und organiſchen Zuſammenhang mit der früheren Entwicklung geſtanden wären. In aller tiefen Verſchiedenheit lebt doch der gemeinſame Kern der Individualität Frankreichs. Es kommt darauf an, ſie auch hier wiederzufinden.

Vor der Revolution war der Zuſtand des Gemeindeweſens in Frankreich dem des deutſchen Reichs ſehr ähnlich. Auf der einen Seite war die alte Dorfſchaft faſt allenthalben in der Herrſchaft untergegangen, und der Herr war Inhaber der geſammten örtlichen Verwaltung, die daher zwar gegenüber dem Staate als Selbſtverwaltung erſchien, aber gegenüber den Angehörigen der Herrſchaft, den frühern Bauern und den alten Leibeigenen in der That eine örtliche Deſpotie in Abgaben, Rechtspflege und Polizei war. Auf der andern Seite hatte das gewerbliche Leben die Stadtgemeinde gegründet, und durch dieſelbe den dritten Stand. Hier gab es principiell eine Selbſtverwaltung, aber in der Wirklichkeit war ſie eben ſo wie in Deutſchland bereits in die Hände der Zünfte, Innungen und anderer Vorrechte gefallen. Die Landſchaft war im Parlament des einzelnen Landes vertreten. Dieſer Geſtaltung der Dinge ſtand nun, wie wir bereits oben geſehen, die mächtige königliche

Verwaltung gegenüber als eine für ſich abgeſchloſſene Welt, mit eigenen Principien, eigener Geſetzgebung und eigenem Gericht. Sie war ſchon damals das eigentliche Frankreich.

Jetzt kam die Revolution. Sie brachte ihrerſeits allerdings die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft zur Herrſchaft; aber gerade die Gewalt, mit der ſie das vollbrachte, zwang ſie, die Verwaltung nicht etwa machtlos zu machen, ſondern ihr noch mehr Macht zu geben als ſie je gehabt. Allerdings unterwarf ſie dieſe Verwaltung als Ganzes der Volksvertretung, fordernd, daß ſie nichts ſein ſolle, als der Ausdruck des Willens der letztern; aber im Einzelnen mußte ſie dieſe Verwaltung um ſo freier gewähren laſſen, je rückſichtsloſer ſie das Princip der adminiſtrativen Verantwortlichkeit gegen dieſelbe durchführte. Bei der furchtbaren Schnelligkeit, mit welcher die neuen Ideen nicht bloß etwa die Staatsverfaſſung, ſondern auch die Beſitzverhältniſſe angriffen und umgeſtalteten, ſo weit eben die letzten die Grundlagen der ſtändiſchen Unterſchiede und Rechte bildeten, konnte man die Selbſtverwaltung geradezu unmöglich auf die freie Zuſtimmung der Beſitzenden begründen. Man hätte, wenn man den letztern eine Selbſtbeſtimmung oder gar ein eigenes, unter eigener örtlicher Wahl ſtehendes Organ und dieſem Organ eine geſetzlich begründete vollziehende Gewalt verliehen oder belaſſen hätte, die Gefahr laufen müſſen, daß die Hälfte Frankreichs dem Willen der geſetzgebenden Verſammlungen nicht gehorcht, und in dieſer örtlichen Selbſtverwaltung namentlich auf dem flachen Lande das ſtändiſche Element wieder zur vollen Geltung gebracht hätte. Die neue Ordnung der Dinge war daher nur um Einen Preis durchzuſetzen; man mußte das alte Recht der königlichen Verwaltung in der revolutionären Staatsordnung grundſätzlich nicht bloß durchführen, ſondern man mußte es zum Princip der Verwaltung machen. Man mußte die neuen Verwaltungen, um ſie vor dem Einfluß der ſtändiſchen Unterſchiede ſicher zu ſtellen, überhaupt der Bevölkerung ſo weit thunlich entziehen. Die Revolution herrſchte im Gebiete des Geiſtes durch ihre Ideen; im Gebiete des wirklichen Lebens konnte ſie nur durch die Macht der örtlichen Verwaltung durchgeführt werden. Und ſo geſchah es, daß die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft, eben weil ſie durch die Vernichtung des Rechts der ſtändiſchen Geſellſchaft zur Herrſchaft gelangte, dieſe Herrſchaft auch nur durch Aufgeben ihres eigenen Rechts an die ſtaatlichen Verwaltungsorgane erhalten konnte; denn jede Herrſchaft erhält ſich nur durch die Mittel, welche ſie ſelbſt erzeugt haben.

Auf dieſe Weiſe iſt der tiefe, das ganze franzöſiſche Staatsleben durchziehende Widerſpruch entſtanden, der es in ſo beſtimmter Weiſe neben England und Deutſchland charakteriſirt. Es iſt das Land, in

welchem die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft herrſcht, ohne eine ihr entſprechende Selbſtverwaltung zu beſitzen, ja in welchem die Negation der letzteren als eine Bedingung der Herrſchaft der erſteren erſcheint. Die franzöſiſche Revolution hat den ſocialen Inhalt der örtlichen Selbſtverwaltung total geändert, aber die Beziehung derſelben zur Regierung beſtehen laſſen. Wir dürfen hier auf das verweiſen, was wir bereits oben als den Geiſt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung bezeichnet haben, die Scheidung der Action, welche dem Beamtenthum gehört, von der Deliberation, welche den Inhalt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung bildet. Sie iſt dadurch nicht das Rechtsleben einer organiſchen Entwicklung, ſondern der formelle Ausdruck eines abſtrakten Princips geworden. Sie iſt ein Mechanismus, ſtatt ein Organismus zu ſein. Sie iſt unfähig, die Beſonderheiten des wirklichen Lebens zur Einheit zu geſtalten, ohne ſie zu zerſtören. Ihre örtliche Selbſtverwaltung beſteht nicht aus Rechtskörpern, ſondern aus Staatsanſtalten.

Eben deßhalb iſt dieſelbe zwar durchſichtig und klar genug, aber ſie iſt kein lebenvolles Ganze. Jede Selbſtändigkeit des Theiles iſt der Einheit zum Opfer gebracht; jeder Theil iſt ein mechaniſches Glied, und die Darſtellung dieſer eigenthümlichen Verbindung von freiem Staatsbürgerthum und herrſchender Staatsgewalt iſt daher, ſo wie man leitende Principien einmal erkannt hat, ſehr leicht auf ihre allgemein gültigen Formeln auch in der örtlichen Selbſtverwaltung zurückzuführen.

Dieſe Principien ſind nun folgende. Die völlige Herrſchaft der ſtaatsbürgerlichen Gleichheit macht den Gedanken eines hiſtoriſchen, dem Willen der Geſetzgebung gegenüber ſelbſtändigen Rechts, und damit einen auf dieſem Recht gebauten Unterſchied von Stadt und Land unmöglich. Aus derſelben Quelle ſtammt der Grundſatz, daß Grundbeſitz und gewerblicher Beſitz durchaus gleichartig ſeien, und mithin die Theilbarkeit des erſtern jeden Unterſchied zwiſchen beiden, ſo fern derſelbe noch den Elementen der ſtändiſchen Welt Vorſchub leiſten konnte, vernichten müſſe. Stadt und Land bedeuten daher weder hiſtoriſch noch ſocial verſchiedene Verwaltungskörper; ſie verſchwinden beide in dem gemeinſamen Begriff eines Verwaltungsgebietes.

Sind ſie nun auf dieſe Weiſe weſentlich adminiſtrative Eintheilungen, ſo iſt auch ihr Syſtem ein höchſt einfaches. Daſſelbe entſteht aus einer adminiſtrativen Auftheilung der Departements, in denen man ſchon ſelbſt kaum die Spuren der Landſchaft wiederfindet, und einem Syſtem von in einander geſchachtelten Gebieten, welche die Grundbegriffe der örtlichen Verwaltung überhaupt, den Kreis und die Gemeinde nur in rein adminiſtrativen Formen wiedergeben. Der Kreis iſt in Frankreich das *Arrondissement*; die Ortsgemeinde iſt die *Commune*. Die Verwaltungs-

gemeinde mit der Aufgabe, die Adminiſtration durch ſelbſtgewählte Körper zu vollziehen und ſo die örtliche Selbſtverwaltung in die Hände der Bürger zu legen, iſt durch die Geſchichte Frankreichs für die innere Verwaltung unmöglich; ſie exiſtirt in kaum erkennbarer Form nur noch für das Steuerweſen als Conseil général und d'Arrondissement, während der Canton mit ſeinem juge de paix nur eine Andeutung derſelben für die Rechtspflege enthält, weßhalb die Franzoſen über Werth und Bedeutung des Cantons ſich auch durchaus nicht recht klar ſind, und der damit ſo ganz in den Hintergrund tritt, daß man ſeiner nur beiläufig zu erwähnen pflegt.

Dieſem äußeren Syſteme entſpricht nun das innere, das Verhältniß dieſer Selbſtverwaltungskörper zur Staatsverwaltung. Dieß innere Syſtem hatte dem Obigen gemäß die Aufgabe, beide Elemente zu vereinigen, und in dieſen Körpern einerſeits die Verwaltung des Staats, andererſeits die freie Berechtigung des Staatsbürgerthums zur Geltung zu bringen. Die franzöſiſche Staatsbildung löſte dieſe Aufgabe auf einem ſehr einfachen Wege, den wir ſchon bezeichnet haben, und der das geſammte Verfaſſungsrecht jener Körper ausdrückt. Sie vertrat die Macht der Staatsverwaltung dadurch, daß dieß vollziehende Organ dieſer Körper unter keiner Bedingung von der Staatsbürgerſchaft gewählt werden kann, ſondern von dem Haupte der vollziehenden Gewalt, dem Kaiſer, eingeſetzt werden muß. Zweitens vertrat ſie dieſelbe dadurch, daß dieſe ſo eingeſetzten Spitzen der örtlichen Verwaltungskörper unter einander im dienſtlich-hierarchiſchen Verhältniß ſtehen, der Maire unter dem Sous-Préfet, der Sous-Préfet unter dem Préfet, dieſer unter dem Miniſter. Dadurch iſt aber keineswegs ein bloß hierarchiſches und formelles Verhältniß geſetzt, wie das zum Theil in den deutſchen Gemeinden der Fall iſt. Dadurch nämlich, daß Maire und Sous-Préfet unter dem Préfet ſtehen und dadurch in Wahrheit Beamtete ſind, ſind ſie auch jeder andern als der amtlichen Verantwortlichkeit entzogen. Sie ſind nicht eigentliche Mitglieder der Gemeinde- und Kreisräthe, ſondern ſie ſind das amtliche Haupt derſelben. Sie ſind daher nicht den Räthen verantwortlich dafür, daß ſie ihre Beſchlüſſe überhaupt, oder daß ſie ſie richtig vollziehen, ſondern ihre Verantwortlichkeit beſteht nur gegenüber der höhern Behörde. Sie ſind daher nicht etwa rechtlich verpflichtet, dieſe Beſchlüſſe wirklich auszuführen, ſondern ſie ſind als Beamtete im Gegentheil verpflichtet, ſie nicht auszuführen, wenn ſie fürchten, daß dieſelben mit ihren amtlichen Pflichten collidiren. Sie ſtehen deßhalb unter dem droit administratif und in letzter Inſtanz unter dem Conseil d'État, nicht aber unter dem droit communal. Zwiſchen der exekutiven Spitze und dem beſchließenden und berathenden

Körper der Selbſtverwaltung liegt daher dieſelbe Kluft, derſelbe Unterſchied, dieſelbe Entfremdung, wie zwiſchen Staat und Individuum überhaupt. Von einer Privatklage und bürgerlichen Verantwortlichkeit derſelben iſt natürlich keine Rede; ſie gehören einer ſtaatlich ganz anderen Welt, als die Räthe, deren Häupter ſie ſind. Das iſt das erſte Element der örtlichen Selbſtverwaltung in Frankreich.

Das zweite Element derſelben, das an ſich freie Staatsbürgerthum, tritt nun dem entſprechend nur in der Weiſe auf, die wir ſchon oben bezeichnet haben. Es organiſirt ſich nur in Rathskörpern, den Conseils des franzöſiſchen Syſtems. Die Funktionen dieſes Syſtems von Conseils ſind gleichfalls ſchon angegeben. Die Conseils haben das Recht zu beſchließen (décider), zu berathen (délibérer) und zu begutachten (donner avis). Der Unterſchied zwiſchen dem Arrondissement und der Commune beſteht nur darin, daß die Objekte dieſer Rechte etwas verſchieden ſind; und die Beſtimmung dieſer Objekte bildet dann eigentlich die Verfaſſung der örtlichen Selbſtverwaltung.

1) Im *Arrondissement* zunächſt ſteht der Sous-Préfet an der Spitze. „Il relève immédiatement du préfet, et ne peut se mettre en rapport avec l'autorité centrale que lorsqu'il y est provoqué exceptionnellement par cette autorité.“ Er iſt daher gar nichts als ein Beamteter. Aber er hat an ſeiner Seite den Conseil d'Arrondissement und das Verhältniß beider iſt im Weſentlichen Folgendes.

Zuerſt ſteht der Sous-Préfet an der Spitze aller Maires als der Ortsbehörden. Mit ihnen hat er die ordentliche Verwaltung des Rekrutirungsweſens, die letzte Entſcheidung in örtlichen direkten Steuerſachen, ſein Gutachten in indirekten Steuerfragen; er hat die Oberaufſicht über alle Communalkaſſen, über die Geldverwaltung der Maires, ſein Gutachten über alle, zur höhern Entſcheidung vorbereiteten Communalfragen. Im Innern des Arrondissement iſt er Oberpolizeirichter, im Weſentlichen wie der Justice of the Peace in England. Er hat daher die amtliche Gewalt, wo er es für gut findet, ein arrêté zu erlaſſen, gegen welches aber keine Privatklage, ſondern nur die Beſchwerde an den Préfet erhoben werden kann. Endlich iſt er Oberinſpektor aller öffentlichen Anſtalten ſeines Arrondissement, des Wegeweſens, der Irrenhäuſer, und Mitglied der nicht katholiſchen Kirchengemeinden, denen er beizuwohnen hat.

Das Conseil d'Arrondissement, der Kreisrath, ſteht neben dem Sous-Préfet. Es iſt der Form nach allerdings ein ſelbſtändiger Körper. Es ſoll nach dem Geſetz vom 28. Pluvioſe an VIII (17. Febr. 1800) aus elf Mitgliedern beſtehen, deren weſentliche Aufgabe es war, die Steuerangelegenheiten des Kreiſes zu ordnen. Jenes Geſetz trug große

Sorge, daß dieſer Rath nicht etwa zu einem wirklichen Selbſtverwaltungskörper werden möge. Zuerſt gab es der Regierung die Ernennung der elf Räthe, dann ſollte der Rath nur einmal jährlich zuſammentreten, und ſeine Sitzung nur 15 Tage dauern. So weit er nicht mit den Steuern des Staats zu thun hatte, ſollte er nur „exprimer son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement, et l'adresser au Préfet.“ Eine eigene Kreisſteuer durch centimes additionnels beſaß jedoch das Arrondissement nicht, die fiel unter das Departement. Das ganze Inſtitut ſchien daher in der That ziemlich überflüſſig. Allerdings gaben die Geſetze vom 22. Juni 1833 und 10. Mai 1838 dem Arrondissement das Recht, die Conseillers ſelbſt zu wählen, aber ihre Funktionen wurden nicht erweitert, ſo daß man im Jahre 1848 ſie lieber ganz aufhob und den alten Canton an ihre Stelle ſetzte. Allein im Grunde blieb das eine ſo rein formelle Aenderung, daß dieſe Beſtimmung nie zur Ausführung kam. Das Geſetz vom 7. Juli 1852 hat ſie definitiv rehabilitirt, aber freilich ihren Charakter nicht geändert.

Der Rath wird demnach aus den Cantons als Wahlkörper gewählt, jedesmal auf 6 Jahre. Seine Funktion iſt eine doppelte. Er entſcheidet, aber nur über die Repartition der direkten Steuern unter den Communen; dabei hat er ſelbſt die Vorſchriften des Conseil général zu befolgen. Er berätht über die Reclamationen, die aus dieſer Repartition entſtehen können. Er gibt ſein Gutachten über gewiſſe Punkte des Wegeweſens, Häfen, Brücken, Märkte ꝛc., und kann endlich an den Préfet durch ſeinen Präſidenten ſeine Anſichten über die Bedürfniſſe des Kreiſes richten. — Das iſt ſeine Stellung; er iſt daher im Grunde nur Verwaltungsgemeinde für die direkten Staatsſteuern, und zugleich für das ganze Steuerweſen ein Steuerrath, aber als ſolcher iſt er allerdings von großem praktiſchem Nutzen, da er vorzüglich die Uebel des ſtabilen Kataſters ausgleicht. Eine eigentliche Selbſtverwaltung findet natürlich nicht ſtatt.

2) Der *Canton* war ſeiner urſprünglichen Idee nach wohl die eigentliche Kreisgemeinde. Allein die Nothwendigkeit einer allgewaltigen Verwaltung ließ ihn dem Amtsorganismus in Sous-Préfet und Maire gegenüber zu mächtig erſcheinen, denn in der That war und iſt der Canton das einzige Organ im ganzen Organismus Frankreichs, das keine Beamteten an ſeiner Spitze hat. Seine Funktionen wurden daher faſt auf nichts reducirt; er iſt nur noch eine Einheit von Gemeinden; die keinen andern Zweck hat, als die Wahlen für den Conseil général und den Conseil d'Arrondissement vorzunehmen. Nur einmal in der ganzen Geſchichte Frankreichs ſehen wir einen Verſuch, durch Entwicklung des Canton der Selbſtverwaltung einen ſelbſtändigen Körper zu geben; es

ist das die Constitution von 1848, welche einen Conseil de Canton an die Stelle des im Grunde ganz amtlichen und höchst beschränkten Conseil d'Arrondissement setzen wollte, was aber niemals praktisch ward. Der Gedanke, ein von der Administration unabhängiges Organ aufstellen zu wollen, ist eben mit der ganzen französischen Entwicklung zu sehr im Widerspruch, als daß er Erfolg haben könnte. Die Idee der Verwaltungsgemeinde in Frankreich erhielt sich nur noch in dem französischen Juge de paix, den bereits das Gesetz vom 24. August 1790 einsetzte, und dessen Competenz der Canton ist. Ursprünglich ward derselbe gewählt; aber schon Napoleon setzte die Ernennung an die Stelle der Wahl durch Senatusconsult vom 16. Thermidor an X, und seit 1814 hat die Regierung jede Beschränkung in dieser Ernennung beseitigt. Wir fügen über die Competenz der französischen Friedensrichter hier nichts hinzu, da wir als bekannt voraussetzen, daß derselbe kaum eine Aehnlichkeit mit dem englischen hat, und im Grunde nichts anderes ist, als ein ursprünglich der Wahl und damit der Selbstverwaltung, und dann der Ernennung und damit dem Amtsorganismus angehöriges schiedsrichterliches Organ, dessen Wesen und Werth rein in die Politik der Rechtspflege fällt. Jedenfalls ist er der entscheidende Beweis, daß in Frankreich keine Selbstverwaltung möglich ist. Wird sie dort je möglich werden? Die Organisation der Ortsgemeinde gibt darauf die entscheidende Antwort. Ueber die Geschichte des Canton und seine Stellung in der Gesetzgebung vom Anfang unseres Jahrhunderts s. Thiers Hist. du Consulat I. L. VI. Die Literatur im Uebrigen fehlt gänzlich.

3) Die *Commune* und der *Maire*.

Offenbar sind die bisherigen Formen der örtlichen Selbstverwaltung in Frankreich nicht der Art, daß sie dem Bedürfniß nach freier Theilnahme der Völker an der Vollziehung, das der Theilnahme an der Bildung der Gesetze entsprochen hätte, genügen konnten. Das einzige Gebiet, in welchem die große Frage noch einmal aufgeworfen werden konnte, war das der Ortsgemeinde, der Commune.

In der That hat daher auch die Verfassung der Commune in Frankreich ihre eigene Geschichte. Der Verfasser hat versucht, sie in ihren Grundzügen darzustellen und sie mit der Entwicklung der Gesellschaftsordnung in Verbindung zu bringen. (Die Municipalverfassung Frankreichs. 1842. Französisch: De la Constitution de la Commune en France par *L. Stein*. Traduit de l'allemand par M. S. E. V. le Grand. 1859.) Diese Geschichte beginnt natürlich mit dem Entstehen der communalen Bewegung, welche der Verfasser bereits in seiner französischen Rechtsgeschichte (Theil 3) zum Theil dargelegt hat. Die Geschichte des französischen Gemeindewesens hat übrigens eine große und

zum Theil ausgezeichnete Literatur, die ihren Gegenstand weit geistreicher und einheitlicher behandelt als die Deutschen den ihrigen. Es ist nicht unsere Sache, an diesem Ort darauf einzugehen. Hier möge es mit Hinweisung auf diese Schrift verstattet sein, den Gang der Dinge so kurz als möglich zu charakterisiren, um den gegenwärtigen Zustand, wie ihn namentlich der Artikel: Organisation Communale im Dict. de l'administ. von Block sehr detaillirt aufführt, ohne sich weiter auf den historischen Bildungsproceß einzulassen, in seinem inneren Zusammenhange mit dem Obigen aufzufassen.

Es war bei den Bewegungen der französischen Revolution auf den ersten Blick klar, daß gerade in der Verfassung der Ortsgemeinde der Gegensatz der Principien, welche Frankreich bewegten, am deutlichsten heraustreten mußte. Daher dann die leicht verständliche Erscheinung, daß jeder große Abschnitt in jener Bewegung auch sein eigenes Municipalrecht erzeugte, während die übrigen Organe sich im Wesentlichen gleich blieben. Die erste Form war das Municipalrecht von 1789. Es ist die Gemeindeverfassung des noch jungfräulichen Gedankens der Freiheit, und daher die freieste Gemeindeordnung der ganzen französischen Geschichte. Noch hat das Volk Vertrauen zu seiner Freiheit und zur Kraft derselben, sich durch sich selbst erhalten zu können. Die Gemeinde wählt ihren gesammten Vorstand; dieser besteht aus dem Maire, dem Bureau und dem Conseil (Bürgermeister, Magistrat und Gemeinderath). Allerdings behält sich die Staatsverwaltung die Polizei vor, jedoch, da der Maire sie ausübt, ist sie in der That faktisch eine Gemeindepolizei. Die Auflösung der centralen Gewalt, die den ersten Bewegungen der Revolution folgte, hatte ihrerseits natürlich zur Folge, daß die ganze Verwaltung der Ortsgemeinde eine thatsächlich ganz unabhängige ward. Und hier war es nun, wo allerdings die Gefahr für die Herrschaft der revolutionären Principien eine große ward. Die Selbständigkeit der Commune bedrohte die Freiheit der Gesetzgebung. Das Weiterschreiten der Revolution erzeugte daher, was unter diesen Umständen nicht ausbleiben konnte. Die Schreckensregierung erschien auch in der Communalverfassung als Despotie der Freiheit. Statt der municipalen Organe der Verfassung traten die Commissaires der Regierung auf, und in den blutigen Stürmen von 1793 und 1794 ging das gesetzliche Maß unter der Gewaltherrschaft der Pariser Principien zu Grunde, bis endlich unter dem Direktorium die Mittelklasse unter dem Wahlspruch des Bedürfnisses nach „Ordnung" wieder ihre Herrschaft gewinnt. Daraus nun geht das Gemeinderecht von 1795 hervor. Dieß Gemeinderecht ist im Grunde nur die Organisirung der Gemeindeunfreiheit, die gesetzliche Unterwerfung unter die Ortsbehörde, die an

die Stelle der ungesetzlichen tritt, welche bisher geherrscht hatte. Mehr wollte die kaum zur Besinnung kommende Bourgeoisie vor der Hand nicht. Die neue Gemeindeordnung stellt daher zwei Principien auf, von denen das erste beibehalten wird, während nur im zweiten noch eine weitere Entwicklung stattfindet. Zuerst ist der *Maire*, bisher der bürgerliche Vorstand der Gemeinde, von jetzt an ein von der Regierung ernannter Beamteter, und das ist er geblieben. Er ist der Inhaber und Träger des Elementes der Action, wie wir es früher schon bezeichnet haben. „Il est chargé seul de l'administration active, et par conséquent il *nomme à tous les emplois* communales, lorsqu'il n'y a pas une loi spéciale sur une autre mode de nomination; il *révoque* les titulaires." (*Laferrière* Droit administr. L. II. T. II. Ch. III.) — Er hat daher keine Verantwortlichkeit gegenüber der Gemeinde, so wenig als irgend ein anderer Beamteter. Er fällt nicht unter das Gemeinderecht, sondern unter die justice administrative. Dann aber wird ihm ein Gemeinderath an die Seite gestellt, der die örtlichen Angelegenheiten zu verwalten hat. Aber dieser Körper, den man schon damals die Municipalité nennt, wird durch einen eigenen Commissaire du Gouvernement bewacht; das Gouvernement behält sich das Recht der Genehmigung und des Verbotes jedes Akts der Municipalité vor; es sind schon hier die Grundlagen der ganzen Municipalverfassung aufs Deutlichste sichtbar, die dann unter Napoleon ihre definitive Gestalt erhalten. Das Napoleonische Gemeindegesetz ist vom Februar 1800. Der Grundzug dieses Gesetzes ist die, nunmehr ganz klar durchgeführte Scheidung der beiden Elemente, der staatlichen und der bürgerlichen. Der Maire ist jetzt eine Ortsbehörde im vollen Sinne des Wortes und das persönlich der Regierung verantwortliche Haupt der Verwaltung; neben ihm steht der Gemeinderath, der *Conseil municipal*, der von jetzt an die Form der Theilnahme des Bürgerthums an der Gemeindeverwaltung bildet. Das Charakteristische ist, daß damit definitiv in der französischen Municipalverfassung dasjenige verschwindet, was wir den Magistrat nennen. An seine Stelle treten die Adjoints du Maire. Das bedeutet, daß das Gemeindebürgerthum definitiv von der Theilnahme an der vollziehenden Gewalt auch innerhalb der Commune ausgeschlossen ist; die Adjoints werden von der Regierung ernannt wie der Maire; es gibt von da an in Frankreich kein Gemeindeamt mehr, sondern nur noch Gemeinderäthe neben der staatlichen Ortsbehörde; ja die letztere empfängt sogar eine amtliche Uniform; selbst in der äußeren Form ist die Scheidung entschieden, und von jetzt an hat nur noch der Gemeinderath eine Geschichte. Diese nun ist einfach, aber in ihr sehen wir auch

für Frankreich den Satz bestätigt, daß die Geschichte der Gemeinde stets das Gegenbild der Verfassungsgeschichte des Staats bildet.

Napoleon, vor allen Dingen jeder Selbständigkeit abhold, ließ der Gemeinde auch nicht einmal das Recht, jenen machtlosen Gemeinderath zu wählen. In den Städten über 5000 Einwohner ernannte sie der Kaiser, in den kleineren der Préfet. Allerdings ward darin eine leichte Modifikation im Jahre 1802 vorgenommen. Allein im Wesentlichen blieb die Sache dieselbe. Die Gemeinde war damit nichts als ein amtlicher Körper mit dem Conseil municipal als Vertretung; die Selbstverwaltung war ganz aus Frankreich verschwunden. Die Restauration fühlte sich ihrerseits nicht berufen, dieß Verhältniß zu ändern. Sie behielt einfach die Napoleonische Gemeindeverfassung bei; ja sie versuchte sogar, die ständischen Elemente in dieselbe der Form nach zurückzuführen. Freilich blieb das ohne Erfolg; aber ohne Erfolg blieben auch die Bestrebungen, wenigstens den Gemeinderath und seine Wahl der Bürgerschaft zurückzugeben. Am 9. März 1828 antwortete die Kammer auf die Thronrede vom 15. Februar: Pour asseoir sur la véritable base l'édifice de vos libertés, Votre coeur paternel, Sire, nous rendra ces institutions municipales, monuments de nos anciennes franchises qui rappelle à la mémoire de Vos peuples ce qu'ils doivent à Vos ancêtres." Es blieb umsonst. Da kam die Revolution des Jahres 1830. Es war die Revolution der mittleren Classe gegen die andrängende Herrschaft der ständischen Welt. Sie siegte; in ihrem Gefolge mußte der Gedanke aufs Neue lebendig werden, daß die Theilnahme des Bürgerthums am Staatsleben ohne eine Theilnahme an der Gemeindeverwaltung keine vollständige sei. Das Julikönigthum mußte nachgeben. Es mußte sich bequemen, eine neue Gemeindeordnung zu erlassen. Aber wenn es das Haupt der bürgerlichen Mittelclasse war, so war es nicht weniger das Haupt der specifischen französischen Verwaltung. Es fand daher die Gränze der Freiheit, welche es der erstern in der Gemeinde gab, in den Forderungen, die es der zweiten zugestehen mußte. Und durch das Zusammenwirken beider entstand nun die Grundlage der heutigen Municipalverfassung Frankreichs, die aus den drei Punkten besteht, welche als Resultat der gesammten bisherigen Entwicklung betrachtet werden kann. Erstlich bleibt der Maire Beamteter; zweitens gibt es auch jetzt noch keinen Magistrat, keine Gemeindebeamteten, sondern die Stelle derselben wird vertreten durch die amtlichen Adjoints; drittens aber wird der Conseil municipal von der Gemeinde gewählt. Das sind die Grundsätze, welche zuerst das Gesetz vom 21. März 1831, dann das Gesetz vom 18—22. Juli 1837 durchführen. Die Basis der Wahl ist hier wie im Staate der

Census, das charakteristische Merkmal der Herrschaft der Bourgeoisie. Das erste Gesetz von 1831 kann man als die Grundlage der Gemeindeverfassung, das zweite von 1837 als die Grundlage der Gemeindeverwaltung bezeichnen. Diese Grundzüge sind bis auf den heutigen Tag geblieben. Mit ihm ist das Wesen der örtlichen Selbstverwaltung gegeben, und es ist nicht schwer, das Einzelne in diesem Rahmen anzuordnen. Wir wollen versuchen, die beiden Hauptseiten des Gemeindelebens, das Verhältniß derselben zur Regierung und das Verhältniß zur wirklichen Verwaltung demgemäß kurz hervorzuheben.

Was das erstere betrifft, so ist es ein doppeltes, das Verhältniß des Maire und das des Conseil municipal, welche zusammen das Corps municipal bilden. Der vom Kaiser bei größeren und vom Préfet bei kleineren Communen ernannte Maire ist zuerst das Haupt der Commune; il représente la communauté dans tous les actes qui la concernent, il gérit les biens, il gérante ses intérêts, il pourvoit à sa police locale — außerdem aber ist er Beamteter im Staatsorganismus: il est agent du Gouvernement, officier de l'état civil, officier de police judiciaire (Cod. d'Inst. civ. art. 9, 11—15, 50), juge de police (Cod. d'Inst. civ. art. 166—171) und juge administratif. Seine Entscheidungen sind daher arrêtés; er, und nicht die Gemeinde besitzt das Recht, Polizeiverordnungen zu erlassen, das ihm das Gesetz vom 18. Juli 1837 verliehen hat. Gegen diese arrêtés gibt es nicht wie in England Klagen, sondern nur Beschwerden beim Préfet, in zweiter Instanz beim Minister, in gewissen Fällen sogar beim Conseil d'État. Der amtliche Charakter des Maire ist daher ein ganz unzweifelhafter, und durch ihn ist daher auch die ganze vollziehende Gewalt der Gemeinde, die Verordnungs-, Organisations- und Polizeigewalt, in den Händen des Amts. Die Adjoints des Maire sind amtliche Magistratsräthe, deren specielle Beziehungen durch das Gesetz vom 5. Mai 1855 genau festgestellt sind. Auf dieser Basis ist der Gemeinderath und seine Funktion leicht zu verstehen. Der Conseil municipal *entscheidet* über die Verwaltung des Eigenthums der Commune; er *berâth* einerseits das Gemeindebudget, namentlich auch die Zuschläge, welche endgültig erst vom Préfet entschieden werden, und zweitens namentlich die Communicationsangelegenheiten innerhalb der Gemeindegränze; er *begutachtet* endlich die Verwaltung der öffentlichen Gemeindeanstalten, und zwar ihre wirthschaftliche wie ihre eigentliche Verwaltung. In diesen Grundsätzen des Gesetzes von 1837 ist nichts geändert worden. Seine Sitzungen sind *nicht öffentlich*, und der Maire hat das Recht, jede Verhandlung, die nicht genau in seine Competenz fällt, für nichtig zu erklären. Das Gesetz vom 8. Mai 1855 hat hier sehr scharfe Controle ausgeübt. Nur Paris

und Lyon ſind etwas freier. Das iſt das, was man in Frankreich Gemeindeverfaſſung nennt, und weßhalb die franzöſiſche Sprache das Wort Selbſtverwaltung nicht einmal überſetzen kann. Und daraus ergibt ſich dann auch das zweite Verhältniß. Damit nicht etwa außerhalb der Gemeinde eine Selbſtverwaltung durch Verwaltungsgemeinden entſtehe, ſind alle örtlichen Verwaltungsgebiete nicht wie in England ſelbſtändig, ſondern Theil der Gemeinde. Die Ortsgemeinde iſt die Einheit der Aufgaben der Verwaltungsgemeinde. Dahin gehört namentlich die kirchliche Verwaltung mit den Kirchen und Kirchhöfen, die Schule, die freilich eigentlich nur unter dem Maire ſteht, die Communicationsmittel, ſo weit ſie innerhalb der Commune liegen. Das Armenweſen dagegen iſt unter den Bureaux de bienfaisance wieder eine Staatsanſtalt, deren leitende Organe vom Préfet ernannt werden, gerade wie die Krankenhäuſer; die Ordnung derſelben iſt durch die Geſetze vom 31. Oktober 1821 und 8. Februar 1823 feſtgeſtellt. Die ganze Summe der Rechte der Selbſtverwaltung iſt ſomit auf ihrem eigenſten Gebiete der eigenen Thätigkeit des Staatsbürgerthums genommen und von der erſteren iſt auch der örtlichen Selbſtverwaltung nichts übrig geblieben, das an ſie erinnerte, als das Recht des Beſchluſſes über die Verwaltung des Privateigenthums der Gemeinde, welcher ſelbſt noch wieder unter der unbeſchränkten Genehmigung der amtlichen Stelle ſteht. Mohl hat die Literatur über die Funktion und das Recht des Maire ausführlich in ſeiner Literatur der Staatswiſſenſchaft III, 256 ff., ohne jedoch auf den Begriff der Selbſtverwaltung einzugehen.

Natürlich nun iſt das Detail dieſer Beſtimmungen nur für die franzöſiſche Verwaltung ſelbſt von Wichtigkeit. Allein das franzöſiſche Communalweſen in dieſem weitern Sinne, wie wir es hier auffaſſen und wie es gewiß aufgefaßt werden muß, hat einen ſo großen Einfluß nicht bloß auf die ganze Entwicklung der Selbſtverwaltung aller romaniſchen Reiche, ſondern auch auf die Deutſchlands gehabt, daß wir das Verſtändniß ſeines eigentlichen Charakters für eine der unabweisbarſten Bedingungen für das Verſtändniß der ganzen inneren Entwicklung Europa's ſeit dem Beginn dieſes Jahrhunderts anſehen müſſen. Für Deutſchland aber iſt daſſelbe ganz beſonders wichtig, weil in der That der weſentliche Unterſchied in der Selbſtverwaltung des vorigen und des gegenwärtigen Jahrhunderts auf vielen Punkten von der franzöſiſchen geradezu erzeugt, aber auf allen Punkten von derſelben durchdrungen und beſtimmt worden iſt. Das iſt viel mehr der Fall, als man gewöhnlich annimmt. Frankreichs Einfluß auf uns war ſo groß, daß es alles an uns beherrſcht und geändert hat, nur nicht unſer eigenſtes

Wesen. Und wir sagen daher, daß der Charakter unserer Zeit in Beziehung auf die Selbstverwaltung dahin geht, *uns von den französischen Principien loszumachen, und nunmehr die englischen bei uns zur Geltung zu bringen.* Um das aber ganz zu übersehen, müssen wir, wie gesagt, die ersten an und für sich, abgesehen von ihrer historischen Entstehung, uns vergegenwärtigen. Diese nun erscheinen in zwei Punkten.

Zuerst hat Frankreich den Gedanken durchgeführt, die Selbstverwaltungskörper in *bestimmter Hierarchie* unter einander zu stellen. Departement, Arrondissement, Canton und Commune sind hierarchisch gegliederte Verwaltungskörper. Diese Grundvorstellung hat die deutsche Selbstverwaltungsordnung in sich aufgenommen; ihr entsprechen der Form nach Landschaft, Bezirk und Gemeinde. Allein die Hierarchie Frankreichs ist nicht etwa eine Ueber- und Unterordnung der Selbstverwaltung, sondern vielmehr eine *amtliche Hierarchie*, in welcher jede Stufe nur mit einem ihr entsprechenden Conseil versehen ist. Die Hierarchie jener Körper drückt daher in der That kein System der Selbstverwaltung, sondern ein System der amtlichen Competenz aus. Und die deutsche Entwicklung, namentlich die preußische, hat dieses durchsichtige, aber keineswegs freie System bei sich aufgenommen, und die Ober- und Unterordnung der freien Verwaltungskörper zu einer Hierarchie der an ihrer Spitze stehenden Regierungsorgane gemacht; erst die österreichische hat sich von dieser französischen Idee befreit, und eine Hierarchie der Selbstverwaltung geschaffen. Demnach bricht das Princip der freien Selbstbestimmung auch in den übrigen Theilen Deutschlands durch, und dadurch entsteht wieder ein Theil jener bunten Verwirrung, die es uns so schwer macht, ein einheitliches Bild der deutschen Selbstverwaltung durchzuführen.

Das *zweite* Moment des französischen Systems besteht nun in jedem dieser Körper, und speciell in der Gemeinde darin, daß principiell die vollziehende Gewalt überhaupt nicht der Gemeinde, sondern nach wie vor der Regierung angehört. Dieß erscheint nun darin, daß erstlich die Gemeindevertretung selbst gar keine vollziehenden Organe besitzt, und daß zweitens das Haupt der Gemeinde, in welchem die vollziehende Gewalt vereinigt ist, gar nicht durch die Wahl bestimmt, sondern von der Regierung einfach ernannt wird und *ihr* Organ bleibt. Das ist die große Grundlage der strengen Einheit in der Verwaltung Frankreichs geworden, wie wir es schon oben dargelegt haben. Das Princip nun haben die deutschen Staaten in ihrer Weise aufgenommen und in ihrem Gemeindewesen verarbeitet; freilich ist dabei ein ganz anderes Resultat herausgekommen, weil eben, wie wir sehen werden, Deutschlands

Geſchichte des Gemeindeweſens auf dem Unterſchiede zwiſchen Land- und Stadtgemeinde beruht. In den Landgemeinden nämlich ward darnach der Inhaber der Patrimonialgerichtsbarkeit zur amtlichen „Ortsobrigkeit“ im Maire, der ein Privatrecht auf ſeine öffentliche Stelle hatte; in den freieren Gemeinden dagegen hielt die Regierung theils an dem Rechte der Beſtätigung feſt, theils ernannte ſie direkt das Gemeindehaupt, zuweilen auf Grundlage gewählter Candidaten, zuweilen unmittelbar, ſo daß die Gemeinde als eigentlich ihr gehöriges Gebiet zuletzt nur die Verwaltung ihres Vermögens behielt. Die neue Entwicklung der deutſchen Gemeinde hat daher denſelben Charakter angenommen, wie die der franzöſiſchen; es iſt eine Gemeindeverfaſſung ohne Gemeindeverwaltung. Daher fehlen uns bis jetzt in der deutſchen Gemeinde die großen Principien des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts, namentlich die Scheidung der beſchließenden von der ausführenden Gewalt und damit auch die Anwendung der Grundſätze der Verantwortlichkeit und des Klage- und Beſchwerderechts, was uns freilich nicht wundern darf, da ſie ja auch in der Verfaſſung der Staaten nicht zur Entwicklung gediehen ſind. Es wird daher noch viel dazu gehören, bis das Princip der Freiheit neben dem der Einheit in der Verwaltung dieſer Körper zur rechten Geltung gelangt; und wieder werden wir ſehen, wie Deutſchland auch hier das engliſche Element des erſteren mit dem franzöſiſchen des letzteren in der ihm eigenthümlichen Weiſe verarbeitet.

d) Deutſchlands Gemeindeweſen. Die Elemente der Geſchichte deſſelben ſeit dem neunzehnten Jahrhundert. Die drei Hauptepochen. Gegenwärtiger Zuſtand. Charakter des Gemeindeweſens in Oeſterreich, Ungarn und Preußen.

Vielleicht bei keinem Theile der ganzen Staatslehre entbehren wir in der deutſchen Wiſſenſchaft ſo ſehr den freien, über die örtlichen Gränzen und die innern Beſonderheiten des eigentlich deutſchen Rechts hinausgehenden Blick, als in dem Gebiete, welches wir das deutſche Gemeindeweſen nennen. Bei aller Sorgfalt, mit welcher auch einzelne Theile dieſes Gebietes behandelt ſind, und bei allem Eifer für eine freie Entwicklung deſſelben müſſen wir daher geſtehen, daß die Lehre vom Gemeinderecht in der deutſchen Staatsrechtslehre der unvollkommenſte und unklarſte Theil der letzteren iſt, weßhalb denn auch nirgends ein auch nur annähernd richtiges Bild deſſelben gegeben wird. Die einzelnen örtlichen Verfaſſungs- und Verwaltungsordnungen der Gemeinden ſind zwar trefflich genug dargeſtellt; allein eine Reihe von Gründen, die ſich aus dem Folgenden ergeben werden, haben uns nicht zum Bewußtſein des deutſchen gegenwärtig gültigen Rechts der

Selbſtverwaltung gelangen laſſen. Und dennoch iſt daſſelbe nicht bloß viel reicher wie das franzöſiſche und ſelbſt das engliſche, ſondern in vieler Beziehung auch weiter fortgeſchritten. Nirgends iſt Deutſchland individueller geſtaltet als in ſeiner örtlichen Selbſtverwaltung; aber nirgends iſt es auch unfertiger. Und führen wir dieſe Erſcheinung auf ihren letzten Punkt zurück, ſo liegt derſelbe zunächſt in der bisher noch immer durchgreifenden Beſchränkung der Idee der Selbſtverwaltung auf die Ortsgemeinde, die man weſentlich aus hiſtoriſchen Gründen noch immer als die eigentliche Trägerin der Selbſtverwaltung anſieht. Daraus zunächſt erklärt ſich der äußere Unterſchied des deutſchen Gemeindeweſens von dem zu andern Ländern. Während darnach Englands örtliche Selbſtverwaltung ihren Schwerpunkt in der Verwaltungsgemeinde und ihrer juriſtiſchen und adminiſtrativen Selbſtändigkeit hat, Frankreich dagegen die Verwaltungsgemeinde faſt ganz beſeitigt, und die örtliche Selbſtverwaltung nur noch in der Beſchlußfähigkeit der örtlichen Räthe erhält, liegt in Deutſchland das Hauptgewicht der örtlichen Selbſtverwaltung in der Ortsgemeinde. Während ferner in England das Gemeindebürgerthum auf dem Grundbeſitze ruht, in Frankreich auf der ſtaatsſteuerbaren Perſönlichkeit, erſcheinen dagegen in Deutſchland noch ſtreng geſchieden die großen Gruppen und Rechte des ſtändiſchen und des ſtaatsbürgerlichen Gemeindebürgerthums. Während daher England keinen weſentlichen Unterſchied zwiſchen Stadt- und Landgemeinde anerkennt, und Frankreich gar keinen, iſt der Unterſchied beider eins der großen Principien des deutſchen Gemeindeweſens, denn die Stadt erſcheint als die Gemeinde der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft, das Land als die Gemeinde der Reſte der Geſchlechter- und ſtändiſchen Ordnung. Während daher England zwiſchen ſeiner örtlichen Selbſtverwaltung und der Staatsverwaltung kein anderes Mittelglied hat, als das des bürgerlichen und criminellen Gerichts, und Frankreich mit der unterſten Stufe der Selbſtverwaltung, der Gemeinden, auch alle Mittelſtufen einfach in den mechaniſchen Amtsorganismus des Departements aufnimmt, hat Deutſchlands örtliche Selbſtverwaltung höchſt eigenthümliche Mittelorgane, die in den bei weitem meiſten Fällen nur dazu beſtimmt ſind, dem von der Ortsgemeinde bewältigten, aber von ihm abgeſchiedenen ſtändiſchen Elemente einen ſelbſtändigen Antheil an der Selbſtverwaltung zu geben. Eben dieſe ſtrenge Verbindung mit dem örtlichen Recht und der örtlichen Geſtalt der deutſchen Selbſtverwaltung, die meiſt auf geſchichtlichen Gründen beruht, hat es ſchließlich bewirkt, daß in Deutſchland, trotz ſeines Princips der Selbſtverwaltung doch keine Entwicklung der Verwaltungsgemeinde ſtattgefunden hat; während dieſelbe in England ganz ſelbſtändig dem

Selfgovernment überlaſſen, in Frankreich aber als Funktion der amtlichen Organe mit dem Syſteme der Conſeils in zum Theil höchſt zweckmäßiger Weiſe verbunden iſt, erſcheint ſie in Deutſchland faſt ausſchließlich als Aufgabe der ſtaatlichen Verwaltung. So iſt dieſe örtliche Selbſtverwaltung Deutſchlands eine höchſt individuelle Geſtaltung der letzteren. Die Elemente nun, welche ſie dazu gemacht haben, ſind hiſtoriſche. Aber dieſe Elemente ſind wieder in den verſchiedenen Ländern höchſt verſchieden geſtaltet. Ein kräftiges einheitliches Leben hat es in Deutſchland trotz aller Phraſen niemals gegeben. Jene Beſonderheiten der einzelnen Länder haben ſich daher vollkommen frei entwickeln können. Jeder Staat in Deutſchland erſcheint daher wieder mit ſeinem Syſtem der örtlichen Selbſtverwaltung. Jeder Staat hat wieder beſondere Geſetze, oft auch beſondere Principien, oft beſondere Namen für das Gleiche, oft gleiche Namen für das Ungleiche. Dennoch iſt die Grundlage eine gemeinſchaftliche und gleichartige; alle dieſe Namen, Geſtaltungen und Rechte ſind zuletzt doch Kinder Einer Mutter, und das Gefühl, daß ein gemeinſames Geſchick alle beherrſcht und gemeinſame Thatſachen allen zum Grunde liegen, hat dieß Volk auch in ſeiner größten Zerfahrenheit und Unklarheit niemals verlaſſen. Und ſo muß die Wiſſenſchaft denn allerdings und mit vollem Rechte den Begriff einer deutſchen örtlichen Selbſtverwaltung zum Grunde legen, und dabei verſuchen, die mannigfachen Unterſchiede auf gemeinſame Kategorien und Thatſachen zurückzuführen. Das iſt das Ziel des folgenden Verſuches.

Um nun dieſen Verſuch durchzuführen, wird man zuerſt den allgemeinen Charakter der Entwicklung des deutſchen Gemeindeweſens feſtſtellen müſſen; denn allerdings iſt er ein ganz anderer als der franzöſiſche und engliſche. Und erſt wenn dieß geſchehen iſt, kann man zur Vergleichung der poſitiven Einzelheiten übergehen.

Offenbar ſind nämlich die Verſchiedenheiten des poſitiven Gemeinderechts in Deutſchland nicht willkürlich und zufällig entſtanden, ſondern ſie ſind Ergebniſſe einer hiſtoriſchen Entwicklung. Bei aller Verſchiedenheit lebt in demſelben ein gemeinſchaftlicher Geiſt; dieſelbe große hiſtoriſche Kraft, welche die Eine dieſer Ordnungen erzeugt hat, hat auch bei der andern mitgewirkt; es geht Ein und derſelbe große hiſtoriſche Proceß durch dieſe Bildungen hindurch; an ihnen erſcheinen die Differenzen als verſchwindende Momente; durch ihn werden ſie verſtändlich, ihm gegenüber werden ſie ſtatt zu feſtſtehenden Unterſchieden, vielmehr zu Graden oder Stadien Einer und derſelben Fortbildung, und ihn zu erfaſſen als die eigentlich wahre hiſtoriſche Thatſache des deutſchen Gemeindeweſens, muß, ſo ſcheint es uns, Aufgabe und Inhalt der Bearbeitung

des deutſchen Gemeindeweſens ſein. Erſt dann kann man auch von der Individualität des Gemeindeweſens der einzelnen deutſchen Staaten reden; denn in der That ſind dieſelben ja nicht reine Individualitäten, ſondern vielmehr Individualiſirungen der gemeinſamen deutſchen Rechtsbildung, und es iſt kein Zweifel, daß alle bisherigen Bearbeitungen von dieſer leitenden Thatſache auch wirklich beherrſcht worden ſind.

Allein ſo wie man nun von dieſem Standpunkt aus ſich in die einzelnen Erſcheinungen verliert, ſo wächst der Stoff durch unabſehbare Variationen im Einzelnen und ſelbſt im Ganzen in dem Maße, daß ſelbſt deutſcher Fleiß dabei nicht mehr zu einem Abſchluß kommt, wie zuletzt noch Gierke uns wieder gezeigt hat. Will man daher in Geſchichte und Gegenwart von einem deutſchen Gemeindeweſen im Ganzen reden, ſo bleibt in Wahrheit nichts anders übrig als neben und über dem rein hiſtoriſchen der ſyſtematiſche Weg.

Deutſchland hat es nämlich nie zu einer gemeinſamen Gemeindegeſetzgebung gebracht, wie England und Frankreich. Es unterſcheidet ſich vielmehr weſentlich von beiden dadurch, daß es die Bildung von Lokalſtatuten auf Grundlage einer principiellen Gemeindeverfaſſung als Grundform der Bildung ſeines poſitiven Gemeinderechts anerkannt hat. Das iſt tief aus dem Weſen des deutſchen Geiſtes gefloſſen. Das Gemeingültige iſt ihm auch hier der Gedanke, und in der That ſind die (Reichs-) Gemeindeordnungen, ſeien ſie nun Paragraphen der Verfaſſung, ſeien ſie ſelbſtändige Geſetze, nichts anders als die zum Geſetze erhobenen Principien des geltenden Gemeinderechts, während die Ortsordnungen nur die örtliche Verwirklichung derſelben enthalten, und auf dem Grundgedanken beruhen, daß die Modifikationen des Allgemeinen aus der Berechtigung thatſächlicher Beſonderheiten hervorgehen. Es iſt der Begriff in ſeinem ſelbſtändigen einheitlichen Leben neben der That in der Fülle ihrer wechſelnden Erſcheinungen. Das deutſche Rechtsleben will es daher auch auf dieſem Punkte, daß man es in ſeinem Kerne begreife; es gibt keinen andern Weg, weder im Gemeindeweſen noch anderswo, um zum wahren Verſtändniß deſſelben zu gelangen.

Daher ſtehen wir auch keinen Augenblick an, dieſes gemeinſame Element des ſpecifiſch deutſchen Gemeindeweſens dadurch zu erklären, daß wir es, ſtatt auf die Kategorien der Geſetzgebung, vielmehr auf die des Weſens der Gemeindeverfaſſung ſelbſt zurückführen. Wir müſſen die allgemeine Entwicklung dieſes Rechts nicht durch die allgemeine Geſchichte, ſondern durch die Elemente der Verfaſſung, der Verwaltung, des ſtaatlichen Rechts und des Syſtems des Gemeindeweſens erklären;

denn auch das gegenwärtige Recht kann nur durch diese Reducirung seiner einzelnen Bestimmungen auf jene Grundverhältnisse richtig beurtheilt werden, wie wir unten sehen werden.

Wir werden nun in dieser Beziehung die frühere Zeit nur andeuten. Unsere Aufgabe liegt vielmehr hier in unserem Jahrhundert; seinen allgemeinen Charakter festzustellen, halten wir für um so nothwendiger, als man sich wohl nur seltener darüber Rechenschaft ablegt.

In der ersten Epoche der Geschlechter- und Ständeordnung gibt es bekanntlich nicht etwa bloß Gemeinden, sondern der Staat ist fast in der Selbständigkeit derselben aufgegangen. Er hat noch so gut als gar keinen Einfluß auf das innere Leben derselben. Von einer gesetzlichen Reichsgemeindeordnung, von einer Oberaufsicht, von Eingriffen einer staatlichen Thätigkeit ist noch gar keine Rede. Das aber ist keineswegs eine bloß negative Thatsache.

Denn die entscheidende Folge davon ist, daß die Gemeinden, sich ganz selbst überlassen sind; das heißt, in Verfassung und Verwaltung herrschen in allen Gemeinden unbeschränkt die gesellschaftlichen Elemente, und die Gemeindeordnungen dieser ganzen, Jahrhunderte dauernden Epoche geben uns daher ein unendlich buntes und reiches Bild von all den verschiedenen Verfassungen, welche auf dem vielfachen Zusammenwirken der Geschlechter- und Ständeordnung, auf Einem Punkte zusammengedrängt, entstehen können. Es ist bekanntlich so gut als unmöglich, alle deutschen Gemeindeverfassungen bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts auch nur zu sammeln, geschweige denn im Einzelnen zu bearbeiten. Dennoch sind sie in ihrem tieferen Wesen in hohem Grade einfach und leicht zu beherrschen; denn sie sind stets nur Consequenzen des Gesetzes, daß jede Verfassung und Verwaltung, also auch die der Gemeinde aus der herrschenden gesellschaftlichen Ordnung hervorgeht. Mit wenig Worten lassen sich daher die großen Kategorien darstellen, in denen das Gemeindewesen in dieser Zeit auftritt. Sie sind aber von großer Wichtigkeit, weil sie keineswegs mit dem 19. Jahrhundert verschwinden, sondern vielmehr sich großen Theils noch forterhalten, und somit gleichsam die Substanz bilden, welche die Entwicklung unseres Jahrhunderts umgestaltet, an deren zähem Widerstande die letztere zum Theil scheitert, und welche uns dasjenige erklärt, was aus Begriff und Wesen der Gemeinde eben nicht erklärt werden kann. Diese, auf den gesellschaftlichen Elementen beruhenden Kategorien der alten Gemeindeverfassungen sind aber folgende.

Die älteste, mit dem 18. Jahrhundert beinahe ganz verschwundene ist das Dorf der Vorzeit mit den ursprünglich freien Bauerngeschlechtern, dem gewählten Bauernvogte.

Die zweite ist die der Grundherrlichkeit mit dem erblichen Herrn, der alle öffentlichen Rechte als sein Privatrecht besitzt, und in welcher die Hintersassen nur noch die Ordnung ihrer gegenseitigen Angelegenheiten durch gewählte Vorstände hin und wieder zu verwalten haben. Sie ist die unfreieste Form der Gemeinde.

Die dritte ist die alte Stadt, in der die Geschlechterordnung durch die Patrizier und ihre verfassungsmäßigen Rechte, die Ständeordnung durch die Verfassungsrechte der Corporationen, Zünfte und Innungen vertreten sind.

Die vierte ist die neue Stadt, in welcher die Ständeordnung die Geschlechterordnung entweder vollkommen vernichtet oder doch unterwirft und deren Verfassung wesentlich auf Zünften und Innungen beruht.

Von dieser aus geht nun eine neue Bewegung, in welcher allmählig der Begriff und das Recht des Bürgers an die Stelle der Zunft- und Innungsrechte tritt, und Wahl- und Stimmrecht auf die Ansässigkeit statt auf die Arbeitsordnungen der ständischen Zeit zurückgeführt sind.

Jede dieser großen Kategorien bildet sich nun selbständig aus, fast ohne allen gegenseitigen Einfluß. Dabei ist aber zugleich der materielle Umfang dieser Gemeinden von großer Bedeutung; denn einige sind so groß, daß sie selbst wieder andere Gemeinden in sich einschließen, und ihre Gemeindeordnung daher bereits von Anfang an die Elemente des Systems des Gemeindewesens entwickelt. Dieß kommt namentlich bei den großen Grundherrlichkeiten und den großen Städten vor, welche Dorfschaften, zum Theil auch wieder kleinere Städte umfassen. Dadurch entsteht die, jene Zeiten von einer andern Seite charakterisirende Erscheinung der Herrschaft einer Gemeinde über die andere. Diese Herrschaft nun äußert sich darin, daß die herrschende Gemeinde die Hauptpunkte der Verwaltung der untergeordneten entzieht und sich dieselbe vorbehält. Der Rechtstitel dieser Entziehung der Selbstbestimmung ist dabei nicht etwa eine organische Idee der Verwaltung, sondern das private Recht der herrschenden Gemeinde und ihr Interesse, und so entsteht jene Grundauffassung des deutschen Systems des Gemeindewesens, welche auch gegenwärtig noch mehr Geltung hat als gut ist, daß nämlich das System der Gemeinden nicht etwa in der Gemeinschaft aller Verhältnisse der Selbstverwaltung besteht, sondern eine Theilung derselben in höhere oder allgemeinere und niedere Competenz enthält. Es ist die Form der Verwaltungsgemeinde und der Ortsgemeinde, aber dem Inhalt nach die Herrschaft einer Gemeinde über die andere, die so unbezweifelt ist, daß noch in unserem Jahrhundert z. B. die Städte

als „Gutsherren“ der ihnen gehörenden Dorfschaften in den Städteordnungen aufgeführt erscheinen.

Dieß nun ist das Gemeindewesen der früheren Zeit, wie es aus dem Zusammenwirken der gesellschaftlichen Faktoren und Elemente hervorgeht. Dazu kommt nun seit dem 17. Jahrhundert das zweite große Element, der Staat mit seiner Regierungsgewalt in der Form der „Obrigkeit.“

Wir können den Erfolg des Eingreifens der Regierung in jene Gestalt des Gemeindewesens sehr kurz bezeichnen. Da die Regierung grundsätzlich das Eingreifen der Volksvertretungen, namentlich der Landschaften von sich weist, so ist sie auch im Anfange ganz unempfänglich gegen die gesellschaftlichen Unterschiede; ihr genügt es, die Gewalt zu haben. Sie unterwirft sich daher unbedingt die Gemeindeverwaltung, läßt aber die Gemeindeverfassung bestehen. Die Regierung wird daher zu einem allenthalben gleichartigen und gleichartig wirkenden Organismus, die Selbstverwaltung behält dagegen, so weit sie überhaupt noch Rechte hat, vollkommen die alte Gestalt. Es wird einfacher und allenthalben geltender Grundsatz, daß alles, was diese Gemeindekörper thun, nur unter Zustimmung und Genehmigung der „hohen Obrigkeit“ geschehen darf; allein nach welchen Regeln die Gemeinden ihre „erlaubten“ oder vorgeschriebenen Funktionen vollziehen, dagegen ist die Regierung ganz gleichgültig. Von einer Gemeindegesetzgebung, von Gemeindeordnungen u. s. w. ist keine Rede. Es ist die Form der Einheit des Staats, in welcher die Selbstverwaltung in unfreier Gestalt ein unbedeutendes, jedes sichern Bewußtseins baares Leben fortführt. Das ist der Zustand des vorigen Jahrhunderts.

Aus diesem Zustande ist nun das gegenwärtige hervorgegangen; aber nicht wie in Frankreich, mit plötzlicher, gewaltsamer Umwälzung, sondern mit langsamer und daher zum Theil höchst unvollkommener Entwicklung. Man muß daher in der Beurtheilung des gegenwärtigen Zustandes vor allen Dingen im Auge behalten, daß das Vergangene auf allen Punkten noch in dem jetzt Geltenden fortlebt, und daß eben dieß Vergangene uns erklären muß, was aus dem Wesen der Sache nicht erklärt werden kann.

Es ergibt sich nämlich schon daraus, daß das Gemeindewesen unserer Gegenwart nichts weniger als vollendet ist, ja in dem größten Theile von Deutschland sind noch nicht einmal die Hauptprincipien desselben zur vollen Anerkennung gediehen. Wir werden nun unten die Gelegenheit haben, das deutsche Gemeindewesen in seinen einzelnen Punkten genauer zu beleuchten; hier werden wir nur den allgemeinen Entwicklungsgang charakterisiren. Derselbe ist aber dadurch von großer

Bedeutung, daß uns das bestehende Gemeindewesen nicht etwa bloß eine Reihe von geltenden Rechtsnormen darbietet, sondern vielmehr einen Spiegel der herrschenden Faktoren in Staat und Gesellschaft überhaupt abgibt, der wie kein anderer geeignet ist, uns vor Optimismus zu bewahren.

Deutschland hat auch in unserem Jahrhundert den ursprünglichen Gedanken festgehalten, daß die Selbstverwaltung eine der großen Grundlagen der freien Staatsordnung sei. Allein sein Gemeindewesen ist in seinem gegenwärtigen Stande gerade so gut das Ergebniß der beiden Faktoren, der gesellschaftlichen Elemente und der Regierung, als früher. Ihre Geschichte ist daher die wahre Geschichte der Gemeinden, jetzt wie vor einem Jahrtausend.

Als nun nach den französischen Kriegen die neue Staatenbildung im deutschen Bunde zur Geltung kam, war Eine der großen Bedingungen derselben die Aufhebung der alten Reichsstände und ihre Unterordnung unter die neuen Staaten. Die alten Reichsgemeinden verloren daher ihre Souveränetät, wurden aus kleinen Staaten große Gemeinden. Die erste und natürlichste Folge war daher die, daß die neuen Staaten ihre Regierungsgewalt auch über diese früher selbständigen Körper sicherten. Princip ward daher jetzt, daß das ganze Gemeindewesen gegenüber dieser Regierung seine Selbständigkeit aufgeben mußte. Es geschah dasselbe, was die französische Organisation de la Commune bestimmt hat; zuerst und vor allen Dingen ward die Gemeinde ein Amtsbezirk. Eine Selbständigkeit der ersteren gegenüber dem letzteren war wenigstens im Anfange durch die neuere Staatenbildung ausgeschlossen.

Damit war das erste Bedürfniß erfüllt. Natürlich war, so wie diese Unterordnung feststand, die Regierung zufrieden. Die innere Verfassung der Gemeinde kümmerte sie im Anfang wenig, wenn nur die Verwaltung nicht den Anspruch machte, gegenüber der Regierung selbständig zu sein. Die alten vier oder fünf Grundformen der Gemeinden blieben daher im Anfange einfach nach wie vor bestehen. Aber Eins war gewonnen. Die Einheit war durch die Regierung hergestellt; die Gemeindesouveränetät war aufgehoben und die Verwaltung der Gemeinde daher im Ganzen den Gesetzen des Staats unterworfen. Der Staat war jetzt der rechtbildende Körper, statt daß es bisher die Gemeinde gewesen. „Vom Könige geht alle Staatsgewalt aus.“ Das war es, was der Staat an und für sich dem Gemeindewesen bringen konnte. Die Freiheit mußte durch eine andere Gewalt kommen. Sie ist es, welche die spätere Geschichte der Gemeinden beherrscht. Es ist die neue staatsbürgerliche Gesellschaftsordnung, die

jetzt das Gemeindeweſen geſtaltet. Wir erfaſſen ſie an dem Punkte, wo ſie am verſtändlichſten iſt, an der Grundform ihres *Beſitzes*.

Und hier können wir in Beziehung auf das, was wir bereits im VII. Band (Entwährungslehre) geſagt haben, kurz ſein.

Es ſind zwei Dinge klar. Erſtlich iſt natürlich an eine freie Landgemeindeordnung nicht zu denken, ſo lange noch der kleine Grundbeſitz unfrei iſt. Zweitens iſt auch eine Stadtgemeindeordnung nicht durchführbar, ſo lange Zunft und Innung über den Einzelerwerb herrſchen. Denn jede freie Ordnung ſetzt voraus, daß der Einzelne im öffentlichen Recht dem andern gleich ſei: die Unfreiheit des Grundbeſitzes aber, ſo wie die Unfreiheit des Gewerbes ſind in der That nichts anderes, als öffentlich rechtlich anerkannte Ungleichheiten der einzelnen Staatsbürger. *Hätte* daher auch der Staat wirklich freie Gemeindeordnungen gegeben, ſie wären ohne Bedeutung geblieben, denn das erſte Element derſelben, der freie und gleichberechtigte Staatsbürger, fehlte. War alſo das, was der Staat gab, nicht der Idee der Freiheit entſprechend, ſo war in der That nicht er daran ſchuld, ſondern die noch von Geſchlechter- und ſtändiſchen Rechten beherrſchte Geſellſchaft. Man klagte den Staat daher vielfach an, aber man that ihm Unrecht, denn in der Verfaſſung *kann* er nur die gegebenen geſellſchaftlichen Elemente zum juriſtiſchen Ausdruck bringen. Und es war daher klar, daß das deutſche Gemeindeweſen nicht anders zu einer neuen freien Geſtalt kommen konnte, als vermöge der *Befreiung von Beſitz und Erwerb*. Das war daher die wahre Löſung des neuen Jahrhunderts. Die beiden großen elementaren Bedingungen der Gemeindefreiheit waren daher nicht Verfaſſung und Verwaltung der Gemeinden, ſondern *Grundentlaſtung* und *Gewerbefreiheit*. Erſt wenn man die Geſchichte der Entwicklung dieſer beiden Principien beſitzt, beſitzt man die Elemente der Geſchichte des Gemeindeweſens in Deutſchland.

Nun müſſen wir unſererſeits dieſe Geſchichte wohl als bekannt vorausſetzen, obwohl die Geſchichte der Gewerbefreiheit noch keine einſchneidende Behandlung erfahren hat. Die weſentlichſten Thatſachen jedoch, um die es ſich dabei handelt, ſtehen feſt. Die allgemeine, juriſtiſch und adminiſtrativ jedoch noch nicht formulirte Idee beider Grundrechte der wirthſchaftlichen Freiheit datirt allerdings ſchon aus dem Anfang unſers Jahrhunderts. Bis zum Jahre 1830 jedoch kommen ſie zu keiner feſten Geſtalt. Der weſentliche und dauernde Erfolg der Bewegung des Jahres 1830 iſt jedoch eben der ernſtliche Beginn mit Grundentlaſtung und Gewerbefreiheit. Zwanzig Jahre hindurch arbeitet man dann an der erſten, bis ſie zur Durchführung gelangt, und auch dann noch wie in Preußen unvollſtändig bleibt; dreißig Jahre ſtrebt

man nach der Gewerbefreiheit, die erst durch Oesterreichs Gesetzgebung von 1859 zum öffentlichen Recht wird. Es ist eine noch dazu nicht einmal vollendete Arbeit eines halben Jahrhunderts, welche uns diese beiden Worte bezeichnen. Wird man nun begreifen, weßhalb Deutschland gegenüber Frankreich so unmächtig war, nachdem man erkannt hat, worin es um fünfzig Jahre hinter demselben zurückstand?

So wie nun diese Entwicklung, aufgehalten und doch unaufhaltsam, weiterging, folgte ihr die Gemeindegesetzgebung in Deutschland nach. Theilen wir die Entwicklung der Grund- und Gewerbefreiheit in drei Epochen — von 1808 bis 1830, von 1830 bis 1848, und von 1848 bis zur Gegenwart, so müssen wir sagen, daß jede dieser drei Epochen auch eine ihr entsprechende Epoche in der Gemeindegesetzgebung Deutschlands bildet. Der Fortschritt des letzteren ist ein großer, aber ein langsamer. Und das ist jetzt klar, daß es nicht möglich ist, nachdem wir in Deutschland weder die Grundentlastung noch die Gewerbefreiheit schon ganz durchgeführt haben, eine Gemeindeverfassung zu besitzen, die auch nur einigermaßen der Idee derselben entspräche. Der einzige Staat, der jene beiden Principien zur vollen Geltung gebracht hat, Oesterreich, hat auch eine vollkommen freie Gemeindeverfassung. Für das übrige Deutschland dagegen muß man als Regel annehmen, daß der Maßstab für die letztere stets in dem Maße der Entwicklung des ersteren gesucht werden muß. Und dieß ist nun die erste allgemeine Grundlage für die Beurtheilung des deutschen Gemeindewesens.

Die zweite ist daneben sehr einfach und leicht verständlich, wenn man die Bedeutung der ersten festhält. Sie besteht in dem natürlichen Verhältniß der Regierung zu derselben. So lange nämlich auf der obigen Grundlage die Gemeinden eigentlich ständische Körper waren, konnte es auch keine wahre, auf dem allgemeinen Wahlrecht basirte Volksvertretung und mithin auch keine wahre Selbstverwaltung geben. Es fiel daher den Regierungen gar nicht ein — wir wissen kein besseres Wort — den Gemeinden, die sich gesellschaftlich gegen den Staat abschloßen, eine wirkliche Autonomie zu gewähren. Sie nahmen es als etwas ganz selbstverständliches an, daß diese Gemeinden, die ja im Grunde nicht viel besser waren, wie die des vorigen Jahrhunderts, mindestens in demselben, wo möglich in noch größerem Abhängigkeitsverhältniß von ihnen stehen müßten wie früher. Wie war es in der That denkbar, den Millionen von Bauern, die noch unter dem Prügelgericht der Gutsherren standen, oder den Bürgern, die zur Verehelichung und zum selbständigen Handwerksbetrieb die Erlaubniß ihrer eigenen Concurrenten bedurften, einen Theil der vollziehenden Gewalt einzuräumen? Die Regierungen stellten sich daher in ganz Deutschland auf den Stand-

punkt, die Organe der Selbstverwaltung als „Ortsobrigkeiten" anzusehen und daher die zwei Principien, in denen sich die Oberaufsicht dieser ganzen Epoche erschöpft, und die noch gegenwärtig in dem bei weitem größern Theile Deutschlands geltendes Recht sind: erstlich: Bestätigung der Wahlen, und zweitens: Genehmigung der Beschlüsse der Gemeinden. Das war Grundsatz und das blieb Grundsatz. Und die Selbstverwaltung in Deutschland ist bis zum gegenwärtigen Augenblick noch immer nur die Gesammtheit von Rechten, welche innerhalb dieser Gränzen von den Gemeinden ausgeübt werden. Das ist der Charakter des öffentlichen Rechts derselben.

Daran schloß sich dann die weitere Erscheinung, die nicht minder bezeichnend für diese Entwicklung ist. War dem nämlich so, so folgte gleichsam von selbst, daß es unnöthig und fast irrthümlich war, eine bestimmte Scheidung der beschließenden und vollziehenden Gewalt innerhalb der Gemeinden zu suchen und die Competenz der Organe in der Gemeindeverfassung fest zu formuliren. Man kam ein halbes Jahrhundert lang überhaupt nicht zu dem Gedanken, daß die Gemeinde eine Selbstthätigkeit haben könne, welche über die Verwaltung des eigenen Vermögens und eben über die Aufnahme neuer Mitglieder hinausgehe. Es war daher auch gar nicht nöthig, zu einem Systeme der Verantwortlichkeit innerhalb der Gemeinde zu gelangen; man stellte sich vielmehr auf den französischen Standpunkt, und ließ, meist ganz ausdrücklich, dem Bürgermeister und Rath die Exekutive, aber auch die beschließende Gewalt, und gab den Stadtverordneten nur das Recht zu „rathen," zu „beaufsichtigen," zu „controliren," ihre „Zustimmung" zu geben, „Eingaben" zu machen u. s. w., ohne jemals zu fragen, wie weit denn dieses Recht gehe, welchen Inhalt es habe? Der Gedanke, daß die wahre innere Freiheit der Gemeinde denn doch nur auf dem verfassungsmäßigen Verhältniß und Recht der beschließenden zur vollziehenden Gewalt beruhe, kam der Gesetzgebung und selbst dem Volke überhaupt nicht, weil eben die beschließende mit der vollziehenden Gewalt in dem Bürgermeister und Magistrat gerade in derselben Weise vereinigt war, wie im Königthum des vorigen Jahrhunderts. Von einer freien Gemeindeverfassung konnte daher bis auf die neueste Zeit überhaupt keine Rede sein; in der That macht die ganze deutsche Gemeindegesetzgebung unsres Jahrhunderts durch und durch den Eindruck, daß sie so viel als nur immer möglich von der französischen angenommen hat, und hätte es bloß an den Regierungen gelegen, so würden wir eben gar nichts als die französische Unselbständigkeit der Commune einerseits, und eine wohlorganisirte Geschlechter- und Ständeherrschaft in den größeren Verwaltungsgemeinden als specifisch deutsches Element andrerseits gehabt haben.

Indeſſen verhielten ſich dabei trotz aller Bevormundung und aller feudalen Elemente in dem deutſchen Gemeindeweſen zwei Elemente, welche als der Keim der beſſeren Geſtaltung angeſehen werden müſſen. Es iſt von entſcheidender Bedeutung, ſie feſt ins Auge zu faſſen, da ſie es ſind, welche uns die Ueberzeugung geben, daß wir in nächſter Zeit ſchon ein wahres deutſches Gemeindeweſen beſitzen werden. Das erſte dieſer Elemente iſt die Wahl der Organe der Gemeinde. Vermöge dieſes Princips iſt die Gemeinde etwas anderes als ein amtlicher Körper; in ihr ruht der Keim der Selbſtändigkeit derſelben. Es iſt nicht möglich, daß auf die Dauer die Beſtätigung der Regierung, die, wie wir unten ſehen werden, nur unter einer ganz beſtimmten Vorausſetzung einen Sinn hat, bleibend ſein kann. Das Princip der Wahl iſt aber darum ſo wichtig, weil ſich an dieſelbe die Grundſätze über das Wahlrecht anſchließen, und eben in dieſen Grundſätzen ruht und wirkt das Element der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft. Mit Recht hat man daher von je das Wahlrecht als die Baſis der Gemeindefreiheit anerkannt; in ihm unterſcheidet ſich zunächſt das deutſche Gemeinderecht von dem franzöſiſchen. Das zweite Element iſt das hiſtoriſche Princip der eigenen Vermögensverwaltung. Dieß Princip erſcheint nun auf den erſten Blick als ein reines Privatrecht, das niemand der Gemeinde nehmen konnte, und ohne eigentliche öffentlich rechtliche Bedeutung. Allein mit der in raſchem Fortſchritte begriffenen Verwaltung entwickelt ſich auch das Princip der Selbſtbeſteurung; mit dieſem Princip, in Anwendung auf den Grundſatz der eigenen Vermögensverwaltung das weitere, daß die Gemeinde das Recht auf alle diejenigen Verwaltungsaufgaben hat, welche ſie mit ihrer Selbſtbeſteurung zu decken im Stande iſt. Daraus geht dann weiter zunächſt die Haftung der Organe für die Vermögensverwaltung als ſolche hervor, und die nächſte und einfachſte Conſequenz iſt demnach die, daß die erſteren bei Durchführung der Selbſtbeſteurung auch für die Verwendung der Steuern, alſo in der That für die ganze innere Verwaltung der Gemeinden verantwortlich werden. Sowie daher der Grundſatz der unabhängigen Vermögensverwaltung einmal feſtſteht, ſo wird derſelbe unbedingt der Keim zur Entwicklung eines verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts in der Gemeinde ſelbſt, und es kommt jetzt nur noch darauf an, die weiteren juriſtiſchen Conſequenzen davon zu entwickeln, um nunmehr auch auf dieſem Punkte aus der Gemeinde einen Staat im Kleinen zu machen. Und in dieſem Sinne ſagen wir, daß das deutſche Gemeindeweſen, obwohl es noch in allem Einzelnen weit hinter dem wahren Gemeinderecht zurückſteht, dennoch vielleicht das einzige iſt, das die Zukunft dieſes großen Rechtsgebietes für Europa beſtimmen wird. Das Folgende

ſoll aber verſuchen, auf dieſer Grundlage das Syſtem des Gemeindeweſens darzulegen, indem wir zugleich die beſtehenden deutſchen Gemeinderechte und ihre große Unfreiheit und Unvollſtändigkeit im Einzelnen damit vergleichen werden.

Will man ſich nun zum Schluſſe ein Bild von demjenigen machen, wie ſich in dieſer ganzen Zeit die poſitive Gemeinderechtsbildung geſtaltet hat, ſo ergeben ſich folgende Grundzüge.

Erſte Epoche bis 1830. Charakter der Elemente; erſter Beginn der Gewerbefreiheit, aber in enger Beſchränkung auf Preußen; Vorbereitungen zur Grundentlaſtung, noch ohne bedeutenden Erfolg. Daher denn das charakteriſtiſche Zeichen der deutſchen Gemeinderechtsbildung in dem auf jenen Elementen beruhenden Unterſchied der Stadt- und Landgemeinde. Unmöglichkeit einer und derſelben Gemeindeordnung für beide; in dem größten Theile Deutſchlands daher noch gar keine neue Gemeindeordnung, ſondern Fortbeſtehen des alten Rechts. Geſetzgebungen erſchienen in Preußen mit der Städteordnung von 1808; einzelne Landgemeindeordnungen in den zwanziger Jahren; in Bayern durch die Gemeindeedikte von 1808 und 1818; in Naſſau Edikt vom 5. Juni 1816; in Württemberg Edikt für Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822. Grundzüge dieſer Ordnungen: Bürgermeiſter und Rath oder Magiſtrat als vollziehende und zugleich faſt ausnahmslos beſchließende Behörde; Gemeindeverordneten dagegen, nach Muſter des franzöſiſchen Conseil municipal mit bloß berathender Stimme und höchſt unklar gefaßter Controle. Die übrigen Gemeindeordnungen wohl noch im Weſentlichen die des vorigen Jahrhunderts; ſie ſind wenig bekannt und unbearbeitet. Die Bürgermeiſter aber ſind in der That Obrigkeiten, werden beſtätigt, und ſtehen mit ihren Beſchlüſſen unter der Behörde. Auf dem Lande faſt allenthalben noch Patrimonialgerichtsbarkeit; die Dorfgemeinden haben nur die Feldangelegenheiten und die Vermögensverwaltung; das ganze Gemeindeweſen iſt durch und durch unfrei.

Ueber dem Gemeindeweſen ſtehen nun die höheren Verwaltungskörper, meiſt auf ſtreng ſtändiſcher Grundlage, wo ſie nicht reine Amtskörper ſind. Sie bilden aber auch da, wo ſie beſtehen, nicht etwa eine höhere Inſtanz der Gemeindeangelegenheiten, ſondern haben faſt allenthalben eine von den letzteren ſtreng geſchiedene Competenz, die man als Landesangelegenheiten in höchſt unbeſtimmter Weiſe bezeichnet. Daher kein Zuſammenwirken beider. Die Landtage werden vielmehr zu den Hauptmotoren der Verfaſſungsfragen; daß die Verwaltung eine ebenſo wichtige Angelegenheit iſt, iſt noch niemandem klar. Daher denn Stillſtand und Spannung; denn trotz dieſer noch ganz primitiven Ordnung

entwickelt sich das wirthschaftliche Leben in immer kräftigerer Weise; Industrie und Handel schreiten fort, der Landmann fängt an, seine unfreie Lage zu fühlen; die Elemente der staatsbürgerlichen Gesellschaft sind in Arbeit.

Zweite Epoche bis 1848. Anstoß durch die Julirevolution. Entstehung des Verfassungslebens auch im Norden Deutschlands. Die Forderungen namentlich des Landmannes werden allmälig unabweisbar; die Grundentlastung wird hergestellt und zum Theil durchgeführt; die Städte, obgleich noch beinahe in ganz Deutschland der Gewerbefreiheit entbehrend, erzeugen dennoch außerhalb derselben ein immer mächtigeres, gewerbliches Leben. Fabriken entstehen; Eisenbahnen beginnen die Länder zu verbinden; das Interesse und Recht des freien wirthschaftlichen Besitzes gewinnt in den Ständeversammlungen trotz ihrer feudalen Grundgestalt mit jedem Jahre mehr Boden; die Stadt verschmilzt auf vielen Punkten direkt mit dem Lande; daher jetzt die allgemeine Forderung einer Gemeindeverfassung. Auch jetzt aber sind Stadt und Land nicht gleich, noch gilt die Patrimonialjurisdiktion, noch ist die Grundentlastung keineswegs durchgeführt. Daher denn allerdings fast allenthalben Einführung der „Gemeindeverfassungen" oder „Gemeindeordnungen," und zwar zum Theil in den Verfassungen selbst, namentlich der kleinen Staaten, die ja selbst nur Landschaften mit zufällig übrig gebliebener Souveränetät sind, zum Theil aber in selbständigen Gesetzen. Jedoch sind diese Gesetze noch sehr unklar, und die Organisation der Gemeinde bleibt höchst unvollständig. Denn noch immer hält die deutsche Rechtsbildung an der beschränkten Vorstellung der Ortsgemeinde fest; noch immer ist der Gedanke nicht klar, daß ein wahres organisches Gemeinderecht gar nicht möglich ist, so lange man nicht das Gemeindewesen selbst als ein System behandelt. Daher Beschränkung auf die Einführung von Bürgermeister und Magistrat als eigentlicher Verwaltungskörper, und Nebenstellung der Gemeindeverordneten ohne klare und eingreifende Competenz; vielfach Beibehaltung der Idee einer „Ortsobrigkeit," es ist noch der alte Standpunkt nicht überwunden, sondern eigentlich nur das Rechtsleben der ersten Epoche verallgemeinert. Doch tritt schon die Frage nach dem Heimathsrecht und der Ansässigkeit mit großer Bestimmtheit auf; sie enthält im Keime die Frage nach dem allgemeinen Wahl- und Stimmrecht. Während dessen schreitet die Befreiung von Grund und Boden fort, und es bereitet sich die folgende Epoche vor. Die Gesetze, die in dieser Zeit entstehen, sehen sich einander sehr ähnlich, sind aber nicht besonders viel gegen die der ersten Epoche fortgeschritten; die wahre Selbstverwaltung ist weder in ihrem inneren Rechte noch in dem Verhältniß zur Regierung vorhanden;

dennoch sind sie zum Theil dadurch wichtig, daß sie noch gegenwärtig in Geltung sind. Diese Gesetze sind folgende. Zuerst gab Baden sein Gesetz über Verfassung und Verwaltung der Gemeinden und gleichzeitig das Gesetz über das Bürgerrecht vom 31. December 1831. Dann traten in Bayern und Württemberg die Revisionen des bestehenden Gemeinderechts ein; in Bayern die revidirte Verfassung und Verwaltung der Gemeinden und das Gesetz über Ansässigmachung und Verehelichung, beide vom 1. Juli 1834; in Württemberg das revidirte Gesetz über das Gemeindebürger- und Beisitzrecht vom 4. December 1833; Oldenburg gab die Verordnung über Verfassung und Verwaltung der Landgemeinden am 28. December 1833. Braunschweig die neue Landschaftsordnung (nebst Gemeindeordnung) vom 12. Oktober 1832. Das Königreich Sachsen, das seine „Kreisstände" bereits auf streng ständischer Basis 1821 geordnet hatte, gab seine allgemeine Städteordnung am 2. Februar 1832 (fehlt merkwürdigerweise bei Weiske) der die Landgemeindeordnung vom 7. November 1838 folgte; in Sachsen-Gotha hieß das Gesetz: Verordnung über die künftige Regulirung der Gemeindeverwaltung vom 30. Mai 1834; Kurhessen: Gemeindeordnung für Stadt- und Landgemeinden vom 23. Oktober 1834; endlich kam auch Preußen mit seiner Landgemeindeordnung für Westphalen vom 31. Okt. 1841, und der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845 und Hannover mit der Gemeindeordnung im Landesverfassungsgesetz von 1840. So war hier ein gewisser Abschluß gefunden, aber es war klar, daß man dabei nicht stehen bleiben könne.

Die letzte große Bewegung tritt nun mit 1848 ein. Das eigentlich dauernde Ergebniß ist der in der Hauptsache definitive Sieg der Entlastung. Dadurch ist der Begriff der Landgemeinde eigentlich verschwunden, alle Gemeinden sollen jetzt gleich sein, wie die Staatsbürger, welche sie bilden; alle Vorstände sollen gewählt werden; jeder soll einer Gemeinde angehören; die Ortspolizei soll die Sache der Gemeinde sein. Das waren im Wesentlichen die Grundsätze, welche die Reichsverfassung vom 28. März 1849 vorschrieb; die Ausführung im Einzelnen ward den einzelnen Staaten überlassen. Natürlich waren das unpraktische Principien, so lange es noch keine Durchführung der Grundentlastung gab. Mit dieser aber beginnt eine neue Reihe von Gemeindegesetzen. Preußen zuerst ging mit einer großen Concession voran, die aber nicht zur Ausführung kam. Oesterreich schuf seine an sich liberale Gemeindeverfassung von 1849, der ebenfalls noch die Durchführung der Entlastung fehlte. Die andern Staaten gaben dann nach einander entweder ganz neue Gesetze, oder änderten namentlich die Wahlordnungen, so Württemberg, Gesetz vom 8. Mai 1849.

Baden mit dem Gesetz vom 25. und 30. April 1851, und über Bürgerrecht und Wahlordnung durch Gesetz vom 13. December und 15. Februar 1851. Hannover, revidirte Städteordnung vom 1. Mai 1851 und revidirtes Gesetz über die Landgemeinden vom 4. Mai 1852. Bayern, Distrikt- und Kreisgemeindeordnung vom 28. Mai 1852, mit Einbeziehung der adlichen Güter. Kurhessen, Revision durch Gesetz vom 1. December 1853, nachdem vorher die Bezirksräthe schon durch Gesetz vom 7. Juli 1853 hergestellt waren. Im Großherzogthum Hessen blieb die Gemeindeordnung von 1821 im Allgemeinen in Kraft, nur daß das Gemeindewahlgesetz vom 8. Januar 1852 die Wahlordnung änderte, und dem Bürgermeister größere Gewalt gab, ohne die Stellung der Stadtverordneten richtig zu verstehen. In Holstein trat die noch sehr unvollkommene Städteordnung vom 11. Februar 1854 ins Leben. Sachsen-Weimar führte die neue Gemeindeordnung mit dem 18. Januar 1854 ein; Sachsen-Meiningen ließ noch im Wesentlichen die Landgemeindeordnung von 1840 bestehen, revidirte aber seine Städteordnung durch Gesetz vom 11. und 31. März 1848. Sachsen-Coburg hat seine Gemeindeordnung von 1835, 10. August, beibehalten, jedoch für Sachsen-Coburg-Gotha eine neue vom 11. Juni 1858 erlassen; Sachsen-Meiningen revidirte seine Gemeindeordnung, die im Grundgesetz von 1831 enthalten war, in den Gesetzen vom 16. September 1851 und 31. Januar 1856 fast nur auf das Gemeindebürgerrecht bezüglich. Braunschweig gab seine revidirte Stadt- und Landgemeindeordnung vom 19. März 1850, die alte nassauische Gemeindeordnung von 1816 ward revidirt in der neuen Gemeindeordnung vom 26. Juli 1854. Die neue Gemeindeordnung für Oldenburg vom 1. Juli 1855 gehört zu den besten Gemeindeordnungen, die wir in Deutschland besitzen; Anhalt hat seine neue Gemeindeordnung vom 1. März 1852 (Anhalt-Dessau-Köthen) und vom 12. April 1855 (Anhalt-Bernburg); Mecklenburg hat sich zu einer Gemeindeordnung noch nicht emporgeschwungen. Die kleineren deutschen Fürstenthümer übergehen wir, weil sie eben selbst fast nur Gemeinden sind, als solche aber meist sehr gut organisirt sind.

Dieß ist im Großen und Ganzen nun die Bewegung der deutschen Gemeindeverfassung in unsrem Jahrhundert. Es ist kein Zweifel, daß sie in der Entwicklung ihrer Elemente noch weit hinter ihrem Ziele zurück ist. Allein die Bahn ist gebrochen, und wir können schon jetzt mit voller Bestimmtheit sagen, wo der Mangel liegt, den die nächste Zeit wegzuräumen haben wird. Zuerst muß das Recht der Bestätigung beseitigt werden; dann muß das System der Selbstbesteurung zur durchgreifenden Geltung gelangen; in Folge dessen muß drittens die

beſchließende von der vollziehenden Gewalt geſchieden werden, und um das möglich zu machen, muß viertens das Syſtem der Gemeinden auf den Unterſchied der Verwaltungs- und Ortsgemeinden zurückgeführt werden. Um nun dieſe Punkte klar zu machen, glauben wir, daß es verſtattet iſt, an die bisherige Darſtellung die Grundzüge eines, der Idee des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts entſprechenden Syſtems des Gemeinderechts anſchließen zu dürfen. Wie ſehr wünſchten wir, daß die hier angeregten Fragen Gegenſtand ernſter und eingehender Unterſuchung werden möchten!

Wir glauben nun, daß es bei dieſer unfertigen Geſtalt des deutſchen Gemeindeweſens nicht ohne großes Intereſſe ſein dürfte, die beiden Pole des deutſchen Gemeindeweſens, das öſterreichiſche und das preußiſche, neben einander zu ſtellen, um zu vergleichen, wie der Entwicklungsgang beider großen Staaten ein tief verſchiedener geworden iſt, und was auf dem Gebiete der Selbſtverwaltung Oeſterreich und Preußen neben einander bedeuten.

Oeſterreichs Gemeindeverfaſſung iſt eben durch ihre Freiſinnigkeit für das Ortsgemeinderecht in hohem Grade einfach, und muß zum größten Theil als Muſter angeſehen werden, während die Verwaltungsgemeinde, hier praktiſch nothwendiger als irgendwo, nur noch in den Elementen aufgeſtellt, und zu keiner rechten Entwicklung gediehen iſt. Gleichzeitig mit der geſetzlichen Einführung der Grundentlaſtung wird die neue Gemeindeordnung durch Geſetz vom 17. März 1849 eingeführt. Hier iſt noch die Ortsgemeinde die ausſchließliche Grundlage. Daher ſteht ſie noch in aller wirklichen Verwaltung unter der Behörde, welche die meiſten ihrer Funktionen beſtätigt. Dabei erſcheint zum erſtenmal der Verſuch, die eigentliche Competenz der Selbſtverwaltung durch den Unterſchied des ſogenannten „natürlichen“ und des „übertragenen“ Wirkungskreiſes feſtzuſtellen; in dem letztern ſollen die Gemeindeorgane nur als amtliche Organe funktioniren, ſo daß hier der Gemeindebeſchluß ausgeſchloſſen bleibt. Der Gedanke der Verwaltungsgemeinde fehlt noch. Daran ſcheiterte der Einfluß dieſes Geſetzes, da man bei den Ortsgemeinden keine Form fand, den großen Grundbeſitz in die kleinen Landgemeinden unmittelbar aufzunehmen. Der Zuſtand bis 1861 war daher ein ſehr unfertiger. Erſt mit 1861 tritt die beſtimmte Abſicht ein, das Gemeindeweſen definitiv zu organiſiren. Der Entwurf von 1861 hatte dafür bereits die Grundgedanken feſtgeſtellt. Dieſelben waren folgende. Zuerſt ſoll jeder Staatsbürger Mitglied einer Gemeinde ſein; alſo auch der Großgrundbeſitzer. Zweitens

sollen, um dieß praktisch durchzuführen, Gemeinden „höherer Ordnung“ eingeführt werden. Drittens sollen die letztern die Organe der Oberaufsicht für die Ortsgemeinde werden. Viertens soll jedes Land seine specielle Gemeindeordnung haben. — Offenbar lag hier die Unklarheit in dem zweiten, allerdings schwierigsten Punkte. Auf Grundlage dieses Entwurfes erschien dann das Gesetz vom 5. März 1862, welches die „grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens“ enthielt. Darnach sollen alle Liegenschaften und alle Staatsbürger einer Ortsgemeinde angehören. Die Gemeinde wählt ihre Vertretung, welche in einem Gemeindeausschuß und Gemeindevorstand bestehen. Das Wahlrecht ist mit dem Gemeindebürgerrecht verbunden, dessen Grundlage das Heimathsgesetz vom 3. December 1861 ist. Bestätigung ist nur in einzelnen Fällen vorbehalten, Art. XXII., die uns übrigens auch hier ganz überflüssig und nutzlos erscheinen. Der Wirkungskreis ist noch immer in den „selbständigen“ und „übertragenen“ unterschieden, eine Unterscheidung, die schon ihrer Natur nach zu Unklarheit führt, und daher auch trotz Art. V. und VI. durchaus nicht erledigt ist; denn Niemand wird im Stande sein, beide Gebiete auch nur formell in der Praxis zu unterscheiden, während der einzig rechtliche Unterschied, Art. XIII., „der Gemeindevorstand ist für seine Amtshandlungen der Gemeinde und bezüglich des übertragenen Wirkungskreises auch der Regierung verantwortlich“, wieder durchaus unklar wird, da nach Art. XVI. die Staatsverwaltung ohne Unterscheidung „über Beschwerden gegen Verfügungen des Gemeindevorstandes zu entscheiden hat, durch welche bestehende Gesetze verletzt oder fehlerhaft angewendet werden.“ Hier ist in der That die ganz unzweifelhafte allgemeine Verantwortlichkeit des Gemeindevorstandes ausdrücklich ausgesprochen. Man hätte die Tradition des „übertragenen Wirkungskreises“, als einer regelmäßigen und organischen Funktion, wie sie das Gesetz auffaßt, aufgeben müssen, da ein regelmäßig und dauernd übertragener Wirkungskreis in der That ein Element der Gemeindeverwaltung wird; der wahre übertragene Wirkungskreis dagegen sollte nur dann erscheinen, wenn die Regierung der Gemeinde ein einzelnes Recht mit einem einzelnen Mandat für eine bestimmte Zeit gibt, und ihr dadurch für diesen Fall die Aufgabe und Pflicht eines Amts verleiht. Alsdann wäre der Art. VI. und XIII klar geworden. Neben der Ortsgemeinde nimmt nun das Gesetz auch die Verwaltungsgemeinde auf, aber in einer nicht weniger unfertigen Weise, indem es im Art. VII. den Gemeinden freistellt, sich zu vereinigen, zugleich aber den Landesvertretungen das Recht gibt, „Gemeinden, welche die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem über-

tragenen Wirkungskreise erwachsenden Verpflichtungen nicht besitzen, für so lange als dieß der Fall ist, zu diesem Behufe (?) mit andern zu einer gemeinsamen Geschäftsführung zu vereinigen." Warum denn, fragt man mit Recht, bloß für den übertragenen und nicht auch für den eben so wichtigen selbständigen Wirkungskreis? Dann setzt der Art. XVII. hinzu, daß „zwischen die Gemeinde und den Landtag durch das Landesgesetz eine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung eingefügt werden kann." Warum sollen das noch besondere Organisationen sein? Hier ist der einzige falsche Anknüpfungspunkt an das preußische System, indem die Vertretung auf vier „Interessengruppen" beruht, Art. XIX.; die Funktion derselben ist eine unklare Art der Ueberwachung der Ortsgemeinde; es ist ziemlich juristisch undefinirbar, was in dieser Beziehung der Art. XVIII. eigentlich will, namentlich da ohnehin die Landtage die höhere Instanz sind. Dabei nun ward festgehalten, daß die einzelnen Länder sich selbst ihre Gemeindeordnungen als Ausführung dieses Gesetzes geben sollten. Das ist nun in der That seit 1863 in allen Ländern Oesterreichs geschehen, und sind alle diese Landesgemeindeordnungen gesammelt 1864—1867 in der Staatsdruckerei herausgegeben. Dieselben bieten einen höchst interessanten und reichen Stoff der Untersuchung. Sie sind natürlich in allen wesentlichen und selbst in den unwesentlichen Bestimmungen gleich, und nach dem Muster der neuen österreichischen Gemeindeordnung abgefaßt. Wir heben namentlich die §§. 57 und 58 mit dem Polizeistrafrecht des Ortsvorstandes hervor, das hier als „übertragener Wirkungskreis" angesehen wird. In Hauptstück V. ist das Gesetz für den Gemeindehaushalt enthalten; die Bestimmungen über eine gut organisirte Controle fehlen. Das Aufsichtsrecht der Regierung gegenüber der Gemeinde ist in Hauptstück VII., wie wir sagen müssen, am besten und klarsten unter allen uns bekannten Gemeindeordnungen festgestellt. Dasselbe theilt sich in zwei Theile: vorbehaltene Genehmigung der Gemeindebeschlüsse durch den Landtag (§. 21), die sich ausschließlich auf die wichtigeren Vermögensfragen der Gemeinde beziehen — und Recht der Regierung, welche „im Einvernehmen mit dem Landesausschuß" die Gemeindevorstände bei „grober Verletzung oder anhaltender Vernachlässigung ihrer Pflichten" entheben, eventuell die Vollziehung ungesetzlicher Beschlüsse untersagen kann (§§. 94 und 96). Unterläßt die Gemeinde es, ihre gesetzlichen Leistungen zu vollziehen, so kann die Behörde dieß „auf Kosten der Gemeinde" thun (§. 98). Eine freiere Bewegung ist nicht wohl denkbar. Dagegen ist das Hauptstück VI., von der Vereinigung der Gemeinden zu gemeinschaftlicher Geschäftsführung, in §§. 88 und 89 sehr dürftig. Auch hier sieht man, daß

der Begriff und die Bedeutung als Verwaltungsgemeinde noch nicht recht zur Geltung gelangt sind. Hier wird die Entwicklung des Gemeindelebens Oesterreichs beginnen, die durch die obigen Gesetze möglich gemacht ist. Das Gesetz selbst lautet:

Gesetz vom 5. März 1862,

womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet werden (Reichsgesetzblatt Nr. 17).

Mit Zustimmung beider Häuser meines Reichsrathes finde Ich zur Regelung des Gemeindewesens die nachstehenden grundsätzlichen Bestimmungen vorzuzeichnen:

Artikel I.

Jede Liegenschaft muß zum Verbande einer Ortsgemeinde gehören.

Ausgenommen hievon sind die zur Wohnung oder zum vorübergehenden Aufenthalte des Kaisers und des Allerhöchsten Hofes bestimmten Residenzen, Schlösser und andere Gebäude nebst den dazu gehörigen Gärten und Parkanlagen.

Das Landesgesetz bestimmt, ob und unter welchen Bedingungen der Großgrundbesitz von dem Verbande einer Ortsgemeinde geschieden behandelt werden könne.

Jedenfalls darf diese Behandlung nur unter der Bedingung Platz greifen, daß der geschiedene Grundbesitz die Pflichten und Leistungen einer Ortsgemeinde übernimmt, ohne daß ihm eine andere Amtswirksamkeit, als zur Erfüllung dieser Pflichten und Leistungen nothwendig ist, zugewiesen werden kann.

Artikel II.

Jeder Staatsbürger soll in einer Gemeinde heimathsberechtiget sein.

Die Heimathsverhältnisse werden durch ein besonderes Reichsgesetz bestimmt.

Artikel III.

Ueber das Ansuchen eines Auswärtigen um Verleihung des Heimathsrechtes entscheidet die Gemeinde.

Dieselbe darf jedoch Auswärtigen, welche sich über ihre Heimathsberechtigung ausweisen oder wenigstens darthun, daß sie zur Erlangung eines solchen Nachweises die erforderlichen Schritte gemacht haben, den Aufenthalt in ihrem Gebiete nicht verweigern, so lange dieselben mit ihren Angehörigen einen unbescholtenen Lebenswandel führen, und der öffentlichen Mildthätigkeit nicht zur Last fallen.

Artikel IV.

Der Wirkungskreis der Gemeinde ist ein doppelter:

a) ein selbständiger, und

b) ein übertragener.

Artikel V.

Der selbständige, das ist derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfaßt überhaupt Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Gränzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.

In diesem Sinne gehören hieher insbesondere:

1. Die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten;
2. die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigenthums;
3. die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Flurenpolizei;
4. die Lebensmittelpolizei und die Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht;
5. die Gesundheitspolizei;
6. die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung;
7. die Sittlichkeitspolizei;
8. das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde-Wohlthätigkeitsanstalten;
9. die Bau- und die Feuerpolizei, die Handhabung der Bauordnung und Ertheilung der polizeilichen Baubewilligungen;
10. die durch das Gesetz zu regelnde Einflußnahme auf die von der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auf die Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotirung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate;
11. der Vergleichsversuch zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner;
12. die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen.

Aus höheren Staatsrücksichten können bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in einzelnen Gemeinden besonderen landesfürstlichen Organen im Wege des Gesetzes zugewiesen werden.

Artikel VI.

Den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden, das ist die Verpflichtung derselben zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung, bestimmen die allgemeinen Gesetze und innerhalb derselben die Landesgesetze.

Artikel VII.

Den einzelnen Gemeinden bleibt freigestellt, sich sowohl in Betreff

des selbständigen (Artikel V) als auch des übertragenen Wirkungskreises (Artikel VI) zu einer gemeinschaftlichen Geschäftsführung zu vereinigen. Gemeinden, welche die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem übertragenen Wirkungskreise (Artikel VI) erwachsenden Verpflichtungen nicht besitzen, sind, für so lange als dieß der Fall ist, zu diesem Behufe mit anderen zu einer gemeinschaftlichen Geschäftsführung im Wege eines Landesgesetzes zu vereinigen.

Ebenso können durch das Landesgesetz Gemeinden, welche in Folge des Gesetzes vom 17. März 1849[1] mit anderen in eine Gemeinde vereiniget wurden, wieder getrennt und abgesondert zu Ortsgemeinden constituirt werden, wenn jede dieser auseinander zu legenden Gemeinden für sich die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem übertragenen Wirkungskreise (Artikel VII) erwachsenen Verpflichtungen besitzt.

Artikel VIII.

Die Gemeinde wird in ihren Angelegenheiten durch einen Gemeindeausschuß und einen Gemeindevorstand vertreten.

Die Gemeinde wählt periodisch ihre Vetretung.

Das Landesgesetz bestimmt, ob und in wieferne auch ohne Wahl Gemeindemitglieder, sei es persönlich oder durch Stellvertreter, an der Gemeindevertretung Theil nehmen können.

Artikel IX.

Um zur Wahl für die Gemeindevertretung oder zur Theilnahme an derselben berechtigt zu sein, ist nothwendig, daß man ein Gemeindemitglied sei.

Das Strafgesetz wird die Bestimmungen festsetzen, ob und auf wie lange mit dem Straferkenntnisse auch der Ausspruch über den Verlust des aktiven und passiven Wahlrechtes zu verbinden sei. Bis dahin bleiben von dem Wahlrechte ausgeschlossen:

a) Personen, welche wegen eines Verbrechens schuldig erkannt;
b) Personen, welche eines Verbrechens wegen in Untersuchung gezogen wurden, so lange diese dauert;
c) Personen, welche der Uebertretung des Diebstahls, des Betruges, der Veruntreuung oder Theilnahme an einer dieser Uebertretungen schuldig erkannt worden sind (§§. 460, 461, 464 des Strafgesetzbuches).

Artikel X.

Unerläßliche Eigenschaften zur Wählbarkeit sind das zurückgelegte vierundzwanzigste Lebensjahr und der Vollgenuß der bürgerlichen Rechte. Wer nicht wahlberechtigt ist, ist nicht wählbar. Außerdem sind von der Wählbarkeit ausgeschlossen:

[1] Ergänzungsband des Reichsgesetzblattes vom Jahre 1849, Nr. 170.

a) Personen, welche eines aus Gewinnsucht oder gegen die öffentliche Sittlichkeit verübten Vergehens;

b) einer aus Gewinnsucht begangenen oder einer in den §§. 501, 504, 511, 512, 515 und 516 des Strafgesetzbuches enthaltenen Uebertretung gegen die öffentliche Sittlichkeit schuldig erkannt worden sind;

c) Personen, über deren Vermögen der Concurs oder das Ausgleichsverfahren eröffnet wurde, so lange die Crida oder Ausgleichsverhandlung dauert, und nach deren Beendigung, wenn der Verschuldete des im §. 486 des Strafgesetzbuches bezeichneten Vergehens schuldig erklärt worden ist;

d) Personen, welche wegen eines aus Gewinnsucht verübten Disciplinarvergehens ihres öffentlichen Amtes oder Dienstes entsetzt worden sind.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bedingungen beziehen sich auch auf die etwa ohne Wahl in den Ausschuß eintretenden Gemeindemitglieder.

Artikel XI.

Das Landesgesetz regelt die Bildung der Gemeindevertretung durch eine Wahlordnung mit gebührender Rücksichtnahme auf die Sicherung der Interessen der höher Besteuerten.

Artikel XII.

Der Gemeindeausschuß ist in den Angelegenheiten der Gemeinde das beschließende und überwachende, und der Gemeindevorstand das verwaltende und vollziehende Organ.

Artikel XIII.

Der Gemeindevorstand ist für seine Amtshandlungen der Gemeinde und bezüglich des übertragenen Wirkungskreises auch der Regierung verantwortlich.

Artikel XIV.

In allen Gemeindeangelegenheiten entscheidet die absolute Majorität der in beschlußfähiger Anzahl anwesenden Vertreter.

Die Ausschußsitzungen sind öffentlich, doch kann ausnahmsweise die Ausschließung der Oeffentlichkeit über Antrag des Gemeindevorstehers oder einer gewissen Anzahl von Ausschußmännern beschlossen werden, nie aber für jene Sitzungen, in welchen die Gemeinderechnungen oder das Gemeindepräliminare verhandelt werden.

Letztere sind zur Einsicht öffentlich aufzulegen.

Artikel XV.

Zur Bestreitung der durch die Einkünfte aus dem Gemeindeeigenthume nicht bedeckten Ausgaben zu Gemeindezwecken kann die Gemeinde

die Abnahme von Zuschlägen zu den directen Steuern oder zur Verzehrungssteuer, oder die Einhebung anderer Auflagen und Abgaben beschließen.

Das Landesgesetz wird bestimmen, in wieferne die Gemeinde hiebei mit Rücksicht auf ein bestimmtes Ausmaß dieser Zuschläge an die Genehmigung der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung, oder des Landtages, oder an die Erwirkung eines besonderen Landesgesetzes gebunden ist.

Durch den Zuschlag zur Verzehrungssteuer darf bloß der Verbrauch im Gemeindegebiete und nicht die Produktion und der Handelsverkehr getroffen werden.

Zur Einführung neuer Auflagen und Abgaben, welche in die Kategorie der obigen Steuerzuschläge nicht gehören, sowie zur Erhöhung schon bestehender Auflagen und Abgaben dieser Art ist ein Landesgesetz erforderlich.

Die Art, in welcher, und das Maß, nach welchem die einzelnen Gemeindemitglieder zu den Auslagen der Gemeinde concurriren sollen, bestimmt die Gemeinde innerhalb der durch ein Landesgesetz festzusetzenden Gränzen.

Artikel XVI.

Die Staatsverwaltung übt das Aufsichtsrecht über die Gemeinden dahin, daß dieselben ihren Wirkungskreis nicht überschreiten und nicht gegen die bestehenden Gesetze vorgehen.

Sie hat auch, in soferne es sich nicht um solche Beschlüsse des Gemeindeausschusses handelt, gegen welche die Berufung nach Artikel XVIII o) an die höhere Gemeindevertretung zu richten ist, über Beschwerden gegen Verfügungen des Gemeindevorstandes zu entscheiden, durch welche bestehende Gesetze verletzt oder fehlerhaft angewendet werden.

Die Gemeindevertretung kann durch die politische Landesstelle aufgelöst werden. Der Recurs an das Staatsministerium, jedoch ohne aufschiebende Wirkung, bleibt der Gemeinde vorbehalten. Längstens binnen sechs Wochen nach der Auflösung muß eine neue Wahl ausgeschrieben werden.

Artikel XVII.

Zwischen die Gemeinde und den Landtag kann durch das Landesgesetz eine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung eingefügt werden. Dieselbe tritt in periodisch wiederkehrenden Zeiträumen oder über Berufung ihres Vorstandes zusammen.

Ihre ständigen Angelegenheiten werden durch einen Ausschuß und Vorsteher besorgt.

Artikel XVIII.

In den Wirkungskreis der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung, in soferne solche constituirt wird, gehören alle inneren, die gemeinsamen

Interessen des Bezirkes (Gaues, Kreises) und seiner Angehörigen betreffenden Angelegenheiten.

Außerdem können der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung durch das Landesgesetz rücksichtlich der Gemeinden zugewiesen werden:

a) Die Ueberwachung, daß das Stammvermögen und Stammgut der Gemeinden und ihrer Anstalten ungeschmälert erhalten werde;
b) die Genehmigung wichtiger, insbesondere den Gemeindehaushalt betreffender Akte;
c) die Entscheidung über Berufungen gegen Beschlüsse der Gemeindeausschüsse in allen der Gemeinde nicht vom Staate übertragenen Angelegenheiten.

Wo keine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung errichtet wird, oder in soweit diese Geschäfte der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung nicht zugewiesen werden, hat der Landtag dieselben durch seinen Ausschuß zu besorgen.

In den vom Staate den Gemeinden übertragenen Angelegenheiten geht die Berufung an die Staatsbehörde.

Artikel XIX.

Die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung hat aus Vertretern folgender Interessengruppen zu bestehen:

a) des großen Grundbesitzes,
b) der Höchstbesteuerten der Industrie und des Handels,
c) der übrigen Angehörigen der Städte und Märkte und
d) der Landgemeinden.

Jede Interessengruppe wählt periodisch die nach den Bestimmungen des Landesgesetzes auf sie entfallende Zahl von Vertretern.

Für den Fall, als die eine oder andere dieser Interessengruppen nicht vorhanden wäre, steht es dem Landtage zu, die Wahl der Vertreter im Wege der Landesgesetzgebung in einer die Interessen aller vorhandenen Gruppen gleichmäßig sichernden Weise zu regeln.

Artikel XX.

Die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung wählt aus ihrer Mitte periodisch den Ausschuß und Vorsteher. Die Wahl des Vorstehers bedarf der kaiserlichen Bestätigung.

Artikel XXI.

Zur Bestreitung der durch die Einkünfte aus dem Stammvermögen nicht bedeckten Ausgaben kann die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung Zuschläge zu den direkten Steuern bis zu einem bestimmten Maße umlegen und einheben.

Zuschläge über dieses Maß oder andere Umlagen bedürfen eines Landesgesetzes.

Artikel XXII.

Landeshauptstädte und über ihr Einschreiten auch andere bedeutendere Städte, sowie bedeutende Curorte, erhalten durch Landesgesetze eigene Statute, soferne sie solche noch nicht besitzen. Abänderungen und Ergänzungen dermal bestehender Städtestatute bleiben der Landesgesetzgebung vorbehalten.

Die Wahl der Gemeindevorsteher in Städten und Curorten, die ein eigenes Statut besitzen, bedarf der kaiserlichen Bestätigung.

Artikel XXIII.

Die mit einem eigenen Statute versehenen Städte und Curorte besorgen ihre Angelegenheiten durch ihre Vertretung; sie stehen unmittelbar unter dem Landesausschusse, beziehungsweise Landtage, und bezüglich des ihnen vom Staate übertragenen Wirkungskreises unter der Landesstelle.

Artikel XXIV.

Der Landtag wacht mittelst seines Ausschusses, daß das Stammvermögen der Bezirke, Gaue oder Kreise, sowie der Städte und Curorte, welche mit eigenen Statuten versehen sind, und das Vermögen ihrer Anstalten ungeschmälert erhalten werde.

An seine Genehmigung sind wichtigere, insbesondere den Haushalt betreffende Akte gebunden.

Die Landesvertretung entscheidet über Berufungen gegen Beschlüsse der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung in den nach Artikel XVIII. zum Wirkungskreise der letzteren gehörigen Angelegenheiten, sowie über Berufungen gegen Beschlüsse der mit eigenen Statuten versehenen Städte und Curorte.

Artikel XXV.

Die sub Artikel IX, X, XIII, XIV und XVI aufgestellten Grundsätze finden auch auf die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretungen Anwendung.

Artikel XXVI.

Auf Grundlage der voranstehenden grundsätzlichen Bestimmungen sind für die im Eingange dieses Gesetzes genannten Königreiche und Länder Gemeindeordnungen durch Landesgesetze zu erlassen.

Mein Staatsminister ist mit der Durchführung dieses Gesetzes beauftragt.

Ungarns Selbstverwaltung.

Die Selbstverwaltung von Ungarn umfaßt ein sehr weites Gebiet.

Nicht nur die örtliche, die ganze staatliche Verwaltung von Ungarn wird, was Inneres und Justiz betrifft, die Centralstellen natürlich aus-

genommen, durchgehends von Selbstverwaltungskörpern vollzogen. Die neuere Staatenbildung, seit dem Anfange des 16. Jahrhunderts, kennt keine vom König und Regierung ernannte Beamte. Es gab wohl Bergwerks-, Salz- und Zollbeamte, allein die gehörten zum peculium der Krone, und die Beamten dieser Gebiete wurden als Bedienstete der Krone betrachtet. Die Gesetze aber werden durch die gewählten „Officiale" des in Selbstverwaltungskörper gegliederten Volkes vollzogen.

Die Grundidee der ungarischen Verfassung ist, daß das Volk nicht allein in der Gesetzgebung, sondern auch in der Verwaltung thätig sein müsse. Seit der Gründung des ungarischen Staates bis auf unsere Tage, also durch 800 Jahre, hielt sich dieses Princip aufrecht, und die Institutionen, die es schuf, gingen nicht unter.

Es ist heutzutage, in dem Uebergangsstadium, in welchem sich die Verwaltung des Landes befindet, nicht ohne Schwierigkeit, ein klares Bild von dieser Selbstverwaltung zu geben.

Es gibt nämlich einen großen Unterschied zwischen der Selbstverwaltung vor dem Jahre 1848, welche wir die alte nennen wollen, und der heutigen, wie sie dasteht und, noch immer in einem Organisationsprocesse begriffen, am Vorabende einer Neugestaltung steht. Nicht allein die Elemente der Selbstverwaltung, die Berechtigung sie auszuüben, auch einige Fundamentalgrundsätze, das Gebiet des Wirkungskreises der Selbstverwaltungskörper betrifft dieser Unterschied, und deßhalb muß man, um die neue ungarische Selbstverwaltung beurtheilen zu können, auch die alte ins Auge fassen.

Die alte Selbstverwaltung hat durchgehends aristokratische Grundlagen; seit dem Anfange des 16. Jahrhunderts wird die Aristokratie vollkommen Herrin sowohl der Gesetzgebung als der Verwaltung, und diese Grundlagen behält sie bis auf das Jahr 1848. Dieser aristokratische Charakter bedeutet aber keineswegs das eigentliche Feudalwesen. Der ungarische Staat ließ das feudale Princip niemals zur rechten Geltung gelangen. Die Elemente des Feudalismus, die im 15. Jahrhundert auftreten, haben nicht die Kraft, die alte von Stephan I. auf Selbstverwaltungskörper gegründete Verfassung zu bewältigen. Das Princip, welches den Sieg jenes Elements unmöglich machte, war die Erhaltung der Gerichtsbarkeit der specifisch ungarischen Verwaltungsgemeinde, des Comitats. Die großen Grundbesitzer sträuben sich umsonst gegen die Jurisdiktion dieser Comitate; ihre Bestrebungen, sich mit ihren Gütern aus dem Verbande dieser Körper loszureißen, gelingen nicht, und die Einheit des Staats erhält sich, trotz der langwierigen Türkenkriege, eben durch seine auf Selbstverwaltung gegründete Verfassung.

Ungarn ist nämlich durch Stephan I., den Gründer der Monarchie, im Anfange des 11. Jahrhunderts besonders aus militärischen, aber auch andern staatlichen Zwecken in zweiundfünfzig Verwaltungsgebiete, die Comitate, eingetheilt. Es gibt wohl, wenn man einzelne Comitate betrachtet, sehr große Verschiedenheit in Flächenraum und Einwohnerzahl, es gibt welche mit 20—30 Quadratmeilen und 40—50,000 Einwohnern, manche zu 200 Quadratmeilen mit 4—500,000 Einwohnern; im Großen und Ganzen aber sind sie doch gleichartig mit 50—70 Quadratmeilen und 100,000—200,000 Einwohnern. Allein das rechtliche Wesen derselben ist stets gleich.

Diese Eintheilung besteht im Großen und Ganzen noch heute, und in diesen Gebieten bildete sich nun die wichtigste, die specielle Form der ungarischen Selbstverwaltung, das Comitat.

Nach ihrer Einwohnerzahl und Flächenraum könnte man sie für Landschaften halten, allein dieß sind sie nicht. Sie beruhen nicht auf Sonderinteressen oder Eigenthümlichkeiten, auf Verschiedenheit von Land und Volk; sie sind vielmehr gleichmäßige, mit Rücksicht auf die Einheit des Staats gebildete Gebiete, die durch Gesetze geschaffen, den Gesetzen gleichmäßig untergeordnet sind, gleiche innere Constitution haben, und deren Aufgabe zunächst die Rechtspflege für das gesammte Rechtsgebiet ist.

Ursprünglich nun nehmen alle Insassen an dieser Rechtspflege Theil. Seit dem 16. Jahrhundert aber entwickelt sich auch in Ungarn die bäuerliche Unfreiheit; der Bauer wird aus dem Gerichte ausgeschieden, und das Comitat heißt seit dieser Zeit die „Universitas nobilium.“ Der wenige Joch besitzende Bauer-Edelmann hatte die gleichen Rechte mit dem großen Grundbesitzer auf weiten Herrschaften. Diese Universitates bildeten juristische Personen, waren „legalia potestatis executivae organa“ und zugleich „custodes legum.“

Seine Beschlüsse faßte das Comitat in seinen ordentlichen Quartal-Versammlungen, in den sogenannten General-Congregationen. Diese Versammlung bestand nicht aus Vertretern; das hätte man mit der adeligen Prärogative nicht vereinbar gehalten, sondern aus den persönlich Erscheinenden.

Die achtundvierziger Gesetze führten nun statt dieser Urversammlung, durch interimistische Verfügungen, Versammlungen der auf volksthümlicher Basis gewählten Vertreter der Gemeinden ein. Diese Vertretung heißt Comitats-Ausschuß, und hält seine ordentlichen Versammlungen auch vierteljährlich.

Diesem Ausschuß steht das Organisations- und Verordnungsrecht auf dem Gebiete des Comitats zu.

Alle drei Jahre kommt eine besondere Versammlung zusammen, um diese Organisation vorzunehmen. Formell theilt das Comitat die Organisirungsgewalt mit der centralen Regierung, da sie nur jene wählen kann, die ihr der Obergespann, der von der Centralregierung ernannte Leiter des Comitats, vorschlägt; allein da er alle vorschlagen muß, die von einer nur wenig bedeutenden Partei empfohlen sind, so erscheint dieß Candidationsrecht des Obergespanns materiell nicht beeinträchtigend für das Wahlrecht des Comitats.

Der Obergespann, obwohl von der Regierung ernannt, wird nicht als Staats-, sondern als Selbstverwaltungsbeamter betrachtet; er ist der erste Diener des Comitats, zugleich hat er aber als Vertreter des Königs eine vermittelnde Rolle zwischen Centralregierung und Selbstverwaltung. Ihm steht außer dem erwähnten Candidationsrecht noch die Leitung der Versammlungen und Bewachung der Comitatsverwaltung zu; in letzterer Hinsicht wohl mehr nominell als in Wirklichkeit, und seine dießbezüglichen Rechte übt sein gewählter Vertreter, der Vicegespann, der eigentliche Leiter des Comitats aus. Ihm ist ein zweiter, in größeren Comitaten sogar ein dritter Vicegespann, mit denen er seine Geschäfte theilt, beigegeben, sie stehen aber nicht unter ihm, sondern sind in ihrem Wirkungskreis selbständig.

Außerdem wählt nun die Generalversammlung die Stuhlrichter und Geschwornen. Das Comitat ist nämlich in kleinere Gebiete getheilt, und in einem jeden Gebiete ist ein Stuhlrichter und Geschworner, um die Gesetze und Beschlüsse des Comitats auszuführen. Es sind dieß Justizbeamte für kleinere Processe in erster Instanz, und zugleich Administrativbeamte. Sie hängen von der Generalversammlung ab, denn der Vicegespann, obgleich er ihnen Anordnungen geben kann, darf nicht über den Beschluß der Generalversammlung hinaus gehen; von einer eigentlichen Beamtenhierarchie kann man also nicht sprechen.

Ein Sekretär mit mehreren Untersekretären, ein Anwalt, der bei dem Comitatsgericht als öffentlicher Ankläger auftritt, in der Administration, in den Versammlungen, als Verkörperung des Gesetzes, Sorge zu tragen hat, daß die Gesetze strenge befolgt werden, und ex officio die Rechte und Autonomie des Comitats wahrt, sind nun mit den Obigen die Hauptorgane der Thätigkeiten des Comitats.

Sehr wichtig waren vor dem achtundvierziger Comitatsleben die Tabularbeisitzer; es waren dieß rechtskundige, vom Comitat erwählte Vertrauensmänner, die von Fall zu Fall in der Administration verwendet wurden, und besonders in den Commissionen für einzelne bestimmte Zwecke zu arbeiten hatten.

Auch bildete das Comitat früher einen eigenen Organismus fürs

Steuerwesen. Da jedoch bei der Herstellung der Verfassung im Jahr 1867 die Finanzverwaltung wie sie unter dem bureaukratischen System bestand, beibehalten werden mußte, fehlt dem Comitate nicht nur in staatlicher, sondern auf ihrem speciellen inneren Gebiet, dieser wichtige Theil der wirklichen Verwaltung.

Neben den mit Verfügungsgewalt ausgestatteten Beamten hat nun das Comitat in seiner Administration die sogenannten Bedungen, Aerzte, Ingenieurs u. s. w.

Die Generalversammlung setzt auch das collegialische Comitatsgericht ein, dem der eine Vicegespann präsidirt.

Es war ein wichtiges Princip der alten Selbstverwaltung, daß die Comitatsämter Ehrenämter waren; unter Maria Theresia wurden zwar Gehalte eingeführt, die aber mehr den Charakter einer Vergütung als den einer ordentlichen Bezahlung haben.

Die Wahl konnte, wie die Gesetze von 1492 und 1507 bestimmen, „sine justa causa“ nicht zurückgewiesen werden, sub poena 25 marcarum, irremissibiliter exigendarum. Fühlte sich Jemand durch das Verfahren eines Comitatsbeamten verletzt, so konnte er ihn vor Gericht anklagen, und selbst das Comitat konnte seinen gewählten Beamten nur suspendiren und erst nach richterlichem Urtheil absetzen; auch gegen einen in administrativem Wege gefaßten Beschluß des Comitats kann der sich verletzt Fühlende vor dem Gericht klagen.

Die Competenz der Comitate bestand und besteht theilweise noch heutzutage in Folgendem.

Die Gesetze und Verordnungen der Regierung können nur durch die Comitatsbeamten in Folge Comitatsbeschlusses vollzogen werden. Die Comitatsbeamten stehen in gar keiner Verbindung mit der Centralregierung, nur das Comitat, das sie gewählt, kann mit ihnen verfügen. Kommt daher eine Verordnung von der Regierung, die dringend erledigt werden soll, so muß eine außerordentliche Generalversammlung einberufen werden.

In einzelnen formalen Administrationsfällen konnte der Vicegespann auf eigene Verantwortlichkeit verfahren, oder legte die Frage der kleinen Versammlung vor. Diese „kleine Versammlung“ berieth wöchentlich die Modalitäten der Ausführung der einzelnen Comitatsbeschlüsse, und gab ihre Meinung in obigen Fällen ab. Sie bildete sich aus dem Vicegespann, Sekretär, Fiskal, einen Stuhlrichter und seinen Geschworenen, den erwähnten Tabularbeisitzern, und den Mitgliedern der Generalversammlung, die eben erscheinen wollten.

Die ganze innere Verwaltung des Staats, die Eintreibung nicht nur der Comitats-, sondern auch der staatlichen Steuern, die Verwaltung

der Civil- und Criminalrechtspflege lag dem Comitate ob, so daß ihm heutzutage nur die Competenz hinsichtlich der Steuern zur vollen Selbstverwaltung fehlt.

Gegenüber der Centralregierung hat das Comitat das Repräsentationsrecht, welches darin besteht, daß das Comitat, falls es eine Verordnung für ungesetzlich hält, sich an die Regierung wendet, um sie zur Rücknahme ihrer Verordnung zu bewegen. Beharrt nun die Regierung bei ihrem Vorhaben, so hilft sich das Comitat durch sein gesetzlich zwar nicht begründetes, allein in herkömmlicher Weise gebildetes Recht des passiven Widerstands, indem es die Verordnung nicht ausführt. Im Falle einer solchen äußersten Differenz hat die Regierung das Mittel, welches ihr das Gesetz vom Jahre 1805 zugesteht, ihre Verordnung durch königliche Commissäre auszuführen.

Das Comitat hat Petitionsrecht, mit den andern Comitaten Correspondenzrecht, um dieselben zur Annahme oder Befürwortung ihrer Beschlüsse zu bewegen. Höchst wichtig war dieß Correspondenzrecht im alten Comitatsleben, als das Unterhaus nicht auf dem Repräsentativsystem beruhte, sondern sich aus den Deputirten der Comitate und Städte, die mit Instruktionen versehen waren, bildete.

Das Comitat hat ein ausgebreitetes Statutarrecht, welches sich nicht nur auf die eigenen Angelegenheiten, sondern auch auf die Ausführung der Gesetze bezieht. Letzteres ist natürlich durch Einsetzung einer verantwortlichen Regierung sehr geschwächt, so daß sie in Ermanglung eine Vollzugs-, sogar Verwaltungsverordnung erlassen kann. Die Statute bedürfen aber königlicher Sanktion, und wie Verböz in seinem Tripartitum von 1514 sagt „contra tamen generalia statuta et decreta Regni . . . . nil quidquam statuere possunt, statuendique habent facultatem.“

Die Regierung übt ihr Oberaufsichtsrecht durch ihren Obergespann aus, was sich aber in Wirklichkeit nur auf allgemeine Verhältnisse bezieht, denn was die einzelnen Fälle betrifft, so kommt dieß Recht dadurch zur Geltung, daß ihr die Protokolle unterbreitet werden, und daß die Rechnungen der Comitate durch die Regierung revidirt werden.

In Folge ihres Oberaufsichtsrechts hat sie Bewilligungs- und Verbotsrecht, das im Falle eines ungesetzlichen Beschlusses begründet ist.

Die heutige unfertige Lage und die Reorganisation der Comitate beschäftigt die öffentliche Meinung in hohem Grade. Man fühlt allgemein, daß von der glücklichen Lösung dieser Frage die organische Entwicklung des ungarischen Staatslebens abhängt. Eine bedeutende Literatur hat sich auf diesem Gebiete gebildet, mit besonderer Rücksicht auf die Vereinigung der Ministerverantwortlichkeit mit der Autonomie.

Die zu lösende Aufgabe ist schon in dieser Hinsicht nicht wenig schwierig; das fremde Staatswesen, das in den fünfziger Jahren die Weiterbildung der Selbstverwaltung unmöglich machte, vernichtete noch dazu viele gesunde Elemente, allein der Geist der Selbstverwaltung und ihre Traditionen sind nicht nur in Gedächtniß und Büchern da, sondern auch in den noch lebenden Mitgliedern der alten Selbstverwaltung, so daß eine glückliche Weiterbildung trotz aller Schwierigkeiten zu hoffen ist, eine Meinung, die schon dadurch begründet scheint, daß die Comitats-Autonomie der neuen Regierung, obwohl sie sich in vielen Angelegenheiten nicht auf Gesetze, sondern nur Verwaltungsverordnungen stützen konnte, keine größeren Schwierigkeiten verursachte.

Mit anderen socialen Elementen und geschichtlichem Hintergrund erscheinen nun die Freistädte als zweite Form der ungarischen Selbstverwaltung; ihre Verschiedenheit von den Comitaten beruht nicht in ihrem Wirkungskreis, sondern in ihrer Organisation. Das Princip der ungarischen Selbstverwaltung, nicht nur die örtlichen sondern auch die staatlichen Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, gilt auch bei ihnen.

Die Freistädte sind auf ihrem Gebiete eben das, was die Comitate auf dem ihrigen.

Das Jahr 1848 traf die Freistädte in einem Zustande, der den sie schaffenden freiheitlichen Principien nicht entsprach; in den meisten Fällen nahmen ständige Corporationen den Platz freier Bürger ein, und an die Stelle gewählter Magistrate traten sich ergänzende Beamtenkörper, eben wie in Deutschland, von wo die Institution herstammt. Dazu waren die Freistädte in große Abhängigkeit zur Centralregierung gekommen. Der 23. Gesetzartikel stellte freiheitliche Grundlagen her und räumte ihnen die Autonomie der Comitate ein. Wir wollen deßhalb hier nur das Wahlrecht und die Organisation der Freistädte vorlegen.

Das Wahlrecht hängt theils von einem Census, theils von persönlicher Qualifikation ab. Diejenigen, welche zur Zeit der Statuirung dieses Gesetzes wahlberechtigt waren, verloren ihre Rechte nicht, wenn sie die sonstigen Erfordernisse des Gesetzes auch nicht besaßen.

Wähler sind die Inhaber von Immobilien in den kleinen Städten im Werthe von 300 fl., in den mittleren von 700 fl., in den großen von 1000 fl., wenn dieser Besitz wenigstens über ein Jahr alt ist. Eine zweite Kategorie bilden Handel- und Gewerbtreibende, letztere wenn sie wenigstens mit einem Gehülfen arbeiten. Die dritte bilden die, welche ein Minimum von Einkommen haben oder Miethe zahlen. Die vierte Kategorie umfaßte die mit akademischen Zeugnissen Versehenen, die Geistlichen und Lehrer.

Die Wahl geht direkt vor ſich, ohne jede Beſchränkung der Wählbarkeit. Der Wahlkörper ſetzt die Stadtvertretung ein. Zur Wahl der ſtädtiſchen Beamten und des Gerichts wählen die Körper vorher eine Commiſſion, welche das Präſentationsrecht hat; nach erfolgter Präſentation werden nun aus den Candidirten die Beamten und Richter gewählt. Bei der Wahl hat die Regierung nicht den mindeſten Einfluß, ſie hat kein Beſtätigungs- und kein Annullirungsrecht, überhaupt gar keinen Vertreter in den Städten.

Die Vertretung übt die Rechte der Comitatsverſammlung aus, hält monatlich, oder ſo oft es nöthig iſt, ihre Verſammlung, und wird vom Bürgermeiſter geleitet.

Zur Ausführung ihrer Beſchlüſſe iſt der Magiſtrat da, und die einzelnen Beamten: der Bürgermeiſter, der Stadthauptmann u. ſ. w.; ſie hat einen Anwalt mit der Funktion eines Comitatsanwalts.

Einen Uebergang von den Freiſtädten zu den Gemeinden bilden nun die Städte mit faſt gleicher Organiſation wie die Freiſtädte, nur nicht mit gleicher Autonomie; ſie ſind nämlich dem Comitate einverleibt, und verkehren mit der Regierung durch letzteres.

In der That ſind auf dieſe Weiſe die Comitate die Verwaltungsgemeinden, und die Freiſtädte und Städte die Stadtgemeinden. Die Landgemeinde hat jedoch ihre eigene Geſchichte.

Ein freies Gemeindeleben auf dem Lande konnte wegen der erſt im Jahre 1848 aufgehobenen Grundherrlichkeit nicht aufblühen. Dazu kommt, daß die allgemeine Richtung nicht die Gemeinden, ſondern die Comitate als Terrain der Selbſtverwaltung erfaßt.

Die Gemeinden bekamen im Jahre 1848 auch keine größere Selbſtändigkeit; die Geſetzgebung hatte keine Zeit, ſich mit ihnen zu befaſſen, und ſtatuirte nur, daß die Rechte der Grundherrn hinſichtlich der Gemeinden auf die Comitate übergehen.

So ſtehen nun die Gemeinden da, wie ſie durch den Geſetzartikel 9 vom Jahre 1836 geordnet ſind, mit der Ausnahme freilich, daß an Stelle des Grundherrn das Comitat trat.

Die Gemeinden haben kein eigentliches ſelbſtändiges, inneres Leben, ſie gehen in dem Comitate auf, beziehungsweiſe in dem Stuhlrichteramt, in deſſen Bezirke ſie liegen.

Eine Vertretung gibt es in den Gemeinden nicht; ſie haben Urverſammlungen. Das Recht der Theilnahme an dieſer Verſammlung iſt verſchieden, weil das Geſetz von 1836 beſtimmt, daß in den Gemeinden, wo vor dem Geſetz alle Gemeindeinwohner ſolche Rechte hatten, ſie daſſelbe in der Zukunft nicht verlieren, während wo nur Beſitzer von Immobilien berechtigt waren, dieſe Beſchränkung für die Zukunft beibehalten bleibe.

Den Ortsvorstand wählt die Gemeinde aus den drei Candidaten, die ihr der Stuhlrichter nach angehörtem Wunsch der Gemeinde vorschlägt, seinen Beistand, den sogenannten Kleinrichter und die Geschworenen, jedoch ohne Präsentation; auch die wichtige Persönlichkeit des Notars wird frei gewählt, kann aber durch den Stuhlrichter beanstandet werden; schließlich urtheilt das Comitat.

Uebrigens kommen auch Gemeinden vor, die ganz frei ihre Beamten einsetzen; dieß Recht gewährt das Gesetz von 1836 jenen Gemeinden, die vor dem Gesetz ohne Einfluß des Grundherrn ihre Funktionäre wählten.

Die Steuern sind heutzutage Zuschläge; nach dem 1836er Gesetz konnten sie, wenn das Gemeindevermögen zur Bestreitung der Auslagen ungenügend war, nach Ermessen der Gemeinde, jedoch unter Bestätigung des Stuhlrichters, respektiv des Comitats aufgebracht werden.

Den Haushalt der Gemeinden controlirt der Stuhlrichter mit dem Comitatsbuchhalter.

Der Ortsrichter hat eine Civil- und Polizeigerichtsbarkeit bis 12 fl.

Die Ortspolizei übt er mehr im Namen des Stuhlrichters als selbständig aus. Der Stuhlrichter hat concurrirende Gewalt; überhaupt erscheinen die Gemeinden nicht als selbständige Faktoren, sondern als untergeordnete Organe der Administration.

Es ist nach dieser Darstellung klar, daß die Grundlage des deutschen Gemeindewesens, die Ortsgemeinde, mit all ihren Vorzügen und Mängeln nur in den Städten organisirt ist, während die Landgemeinden noch eine sehr unklare Stellung haben. Dagegen ist die Verwaltungsgemeinde des Comitats in vieler Beziehung ein Muster der Selbstverwaltung und ihre Mängel bestehen nicht in dem, daß sie zu wenig, sondern daß sie zu viel Rechte hat. Die Zukunft dieser Selbstverwaltung wird aber beherrscht durch die Entwicklung der Verantwortlichkeit der Regierung, die ihrerseits in Ungarn noch im Princip klarer ist als in der Ausführung.

Preußens Selbstverwaltung.

Einen höchst merkwürdigen, keineswegs erfreulichen Gegensatz zu der österreichischen Gemeinde- und Bezirksverwaltung bildet nun das für Preußen bestehende Recht der Selbstverwaltung. Bei der materiellen und geistigen Stellung dieses Staats zum übrigen Deutschland ist es von hoher Wichtigkeit, sich darüber Rechenschaft abzulegen. Wir versuchen es hier in Kürze, um so mehr, als etwa mit Ausnahme der neuesten Arbeiten von Lette („die Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung“ und „die Landgemeindeordnung in den sechs östlichen

Provinzen.“ 1867) unſeres Wiſſens neben der ſehr knappen und unſyſtematiſchen Behandlung bei Rönne gar keine eingehende Bearbeitung beſteht, und der tiefe Unterſchied zwiſchen dieſer preußiſchen Rechtsordnung und den großen Forderungen und Traditionen des deutſchen Geiſtes ſich daher bis jetzt mehr im Gefühle des Volkes als in der Wiſſenſchaft ausſpricht.

Die ganze preußiſche Staatsbildung hat von Anfang an einen und denſelben Charakter. Der Staat iſt aus Eroberung entſtanden, aber er hat wenigſtens urſprünglich nur ein ſehr dünn bevölkertes Territorium beſeſſen. Aus dem erſten Elemente ergibt ſich das ſtreng centraliſtiſche, militäriſch-bureaukratiſche Element für das Ganze deſſelben, aus dem zweiten die Herrſchaft des erobernden Grundherrn, des Adels, für die örtliche Verwaltung. Dieſen Charakter hat Preußen bis auf die neueſte Zeit nicht zu bewältigen gewußt, und ſein gegenwärtiges Selbſtverwaltungsrecht iſt eigentlich die ſyſtematiſch ausgearbeitete Formulirung jenes allgemeinen Charakters für ſein ganzes inneres Leben. Und zwar in der Weiſe, daß die Selbſtverwaltung zwar der Form nach beſteht, in der Wirklichkeit ihres Rechts aber vernichtet iſt; denn die wahre Selbſtverwaltung iſt unvereinbar mit jenen Elementen des preußiſchen Staats. Und dieſer das ganze preußiſche Syſtem durchziehende oder vielmehr beherrſchende Mangel kann durch keine Verfaſſung gut gemacht werden. Es iſt der größte Irrthum der preußiſchen Staatsmänner und Volksvertreter, zu glauben, daß die Freiheit durch die Rechte des Abgeordnetenhauſes oder durch die des Individuums und ſeiner perſönlichen Rechtsſphäre geſichert und erweitert werden könne. Preußen liefert denſelben Beweis für Deutſchland, den Napoleon für Frankreich geliefert hat, daß die wahre freiheitliche Entwicklung ohne Selbſtverwaltung eine leere Form bleibt. Preußens wahrer Fortſchritt wird erſt dann gefunden werden können, wenn die Ideen und Principien des Art. 105 ſeiner Verfaſſung von 1850 im Gemeindeweſen verwirklicht ſein werden.

Wir glauben nun, daß im Weſentlichen das preußiſche Gemeindeweſen ohnehin bekannt iſt. Rönne hat daſſelbe ſchlagend in ſeiner Form ſtigmatiſirt, indem er ſagt, daß die Gemeindevertretung repräſentativ, die Kreis- und Provinzialverfaſſung ſtändiſch ſei. Iſt nun das ſchon an ſich eine ernſte Thatſache, ſo erſcheint dieſelbe noch bedenklicher, wenn man hinzufügen muß, daß auch dieſe repräſentativen Gemeinden eigentlich gar keine Selbſtverwaltung haben, indem ſie erſtens auf ihre durchaus örtlichen Angelegenheiten beſchränkt ſind, und zweitens auch für dieſe in der That nur das Recht der franzöſiſchen Conſeils beſitzen, da ſie auf jedem Punkte der Beſtätigung bedürfen. Aber das, worin Preußens Gemeindeweſen jetzt noch hinter dem des

ganzen übrigen civiliſirten Europas um ein Menſchenalter zurückſteht, iſt der Grundſatz, daß Preußen der einzige Staat in Europa iſt, der die Patrimonialjurisdiktion noch anerkennt.

Die preußiſche Selbſtverwaltung hat ſich nun, ganz dem preußiſchen Weſen entſprechend, als ein ſtreng formaliſtiſches Syſtem ausgebildet. Es beſteht aus den Ortsgemeinden, den Kreiſen und den Provinzialſtänden, welche letztere formal die Idee der Landſchaft vertreten. Allein die erſten beiden Formen ſind nun in Recht und Organismus ſo weſentlich verſchieden, daß jede derſelben ihre eigene Darſtellung fordert. Es iſt faſt unbegreiflich, wie dennoch beide Formen neben einander beſtehen und gewiſſermaßen ein Ganzes bilden können — begreiflich nur dadurch, daß ſie beide eben ſo gut als gar keine ſelbſtändigen Rechte haben.

Die preußiſche Ortsgemeinde zunächſt zerfällt in zwei große Grundformen; die bürgerliche (Stadt-)Gemeinde und die feudale Landgemeinde. Nach dem Preußiſchen Landrecht (II, 7. 18) gehörten zu den Gemeindemitgliedern nur die Beſitzer von Grundſtücken in der Gemeindemark. Die früheren ökonomiſchen Verhältniſſe bildeten dafür den Mittelpunkt und Schwerpunkt des ländlichen Gemeindeweſens — „gegenwärtig tritt ſie als ſelbſtändige Corporation mit öffentlichen Rechten und Pflichten dem Staate gegenüber.“ (Lette, Landgemeindeordnung S. 23.) Für die Rheinlande beſteht daneben noch die franzöſiſche Gemeindeverfaſſung. Die Geſchichte dieſes Gemeindeweſens iſt bekannt. Ihre Grundzüge ſind folgende. Aus der großen Idee Steins, „daß die Zerſplitterung des Volkes in Stände das Verderben Preußens ſei,“ ging die Städteordnung von 1808 hervor, die zuerſt in Deutſchland auf der Gewerbefreiheit beruhte, welche mit ihr faſt gleichzeitig ins Leben trat. Nach den franzöſiſchen Kriegen beginnen dann die Grundentlaſtungen und Gemeinheitstheilungen, welche ſcheinbar dazu beſtimmt waren, auch den Landgemeinden die Freiheit zu bringen. Allein wir haben in Bd. VII dargeſtellt, wie unfertig dieſe preußiſche Grundentlaſtung geblieben iſt. Anſtatt einen freien Bauernſtand zu ſchaffen, hat ſie nur Befreiungen ertheilt. Eine Landgemeindeordnung mit freier Wahl und freier Verwaltung war damit nicht möglich. Die Landgemeindeordnung ſelbſt für die freieſten Theile des bäuerlichen Preußens, Weſtphalens, legen davon einen klaren Beweis ab. Das Gefühl, daß dieſer Zuſtand im tiefen Widerſpruch mit der heutigen Geſittung ſtehe, erzeugte dann nach 1848 die Verfaſſung von 1850 mit ihrem Art. 105, und die Gemeindeordnung vom 11. März 1850, nach welcher jedes Grundſtück Theil einer Gemeinde ſein und die letztere ihre Selbſtverwaltung beſitzen ſollte. Allein dieſe große Errungenſchaft wird durch

„die Repriſtination der ländlichen Ortsobrigkeiten“ (Geſetz vom 14. April 1856) grundſätzlich beſeitigt, nachdem das Geſetz vom 24. Mai 1853 den Art. 105 und die ganze Gemeindeordnung von 1850 aufgehoben und die alten Rechte wieder hergeſtellt hatte! Preußen iſt daher bis jetzt nicht fähig geweſen, ſich eine allgemeine Gemeindeordnung zu ſchaffen; im Gegentheile beſtehen jetzt: die Stadtgemeindeordnung vom 30. Mai 1853 für die ſechs öſtlichen Provinzen; die Städteordnung für die Provinz Weſtphalen vom 19. Mai 1856; die Städteordnung vom 15. Mai 1856 für die Rheinprovinz; die Landgemeindeordnung für die ſechs öſtlichen Provinzen, Geſetz vom 14. April 1856; die Landgemeindeordnung für Weſtphalen vom 19. März 1856; eine repriſtinirte Stadtgemeindeordnung für mehrere Städte der Rheinprovinz vom 23. Juli 1845, und endlich die Gemeindeordnung für Hohenzollern vom 6. Juni 1840. Natürlich ſind nun dieſe Gemeindeordnungen theils unter einander verſchieden, theils aber ſind die Stadt- und Landgemeinden auf weſentlich anderer Grundlage eingerichtet. Gemeinſam jedoch iſt allen der grundſätzliche Mangel an Selbſtändigkeit. Die Städte wählen nun zwar Bürgermeiſter und Rath, allein nicht bloß der erſtere, ſondern auch der letztere bedarf der Beſtätigung; die Stadtverordneten beſchließen zwar über ſtädtiſche Angelegenheiten, aber nur über diejenigen, welche nicht dem (beſtätigten) Magiſtrat angehören. Sie geben zwar ihr Gutachten (donner avis), aber nur, wenn ihnen etwas „von der Aufſichtsbehörde“ vorgelegt wird. Haben ſie etwas beſchloſſen, ſo dürfen ſie ihre Beſchlüſſe „in keinem Falle ſelbſt zur Ausführung bringen,“ ſelbſt da nicht, wo dieſe Beſchlüſſe die „Genehmigung“ der Regierung empfangen haben. Es iſt nutzlos, dieſen noch unter dem franzöſiſchen ſtehenden Standpunkt weiter zu beleuchten. — In den Landgemeinden gilt zunächſt als Grundſatz, daß die Grundherrſchaften auf Genehmigung des Königs zu ſelbſtändigen Gemeinden erhoben werden könne (Rönne II, §. 309). Damit iſt der Unterſchied zwiſchen der bäuerlichen und feudalen Gemeinde (ſeit 1856) ſanktionirt, obwohl die Gemeindeordnung von 1850 die Vereinigung der Rittergüter oder Domänen-Vorwerke mit der ländlichen Ortsgemeinde als Regel gefordert hatte. Lette a. a. O. S. 9. In Oſtpreußen kommt bei den Landgemeinden ein eigentliches Corporationsvermögen gar nicht vor, obgleich ſie die verſchiedenſten Leiſtungen thun müſſen; daneben hat der Gutsherr noch ſeine eigenen geſonderten Communalpflichten (ebend. 20. 21). Gierkes Auffaſſung (Genoſſenſchaftsweſen §. 53), daß die principiellen Unterſchiede der Land- und Stadtgemeinde fortgefallen ſeien, iſt gerade für Preußen durchaus falſch. (S. 711 ff.). Für die Wahl bildet das Ortsrecht die Norm. Der

Schulze oder Vorſteher wird in der Regel „von dem Inhaber der Ortsobrigkeit nach Anhörung der Gemeinde“ ernannt! — Es iſt überflüſſig, einen ſolchen Zuſtand, der nicht einmal in Frankreich möglich wäre, näher zu bezeichnen. In Weſtphalen iſt es in ſo weit beſſer, daß wenigſtens der Landrath die gewählten Vorſteher beſtätigt und nicht der Gutsherr; dafür aber ſteht er auch hier unter Aufſicht des Amtmannes, und erſcheint grundſätzlich als „Hülfsbeamter“ der Behörde (Rönne 310). — Was ſoll man, wenn daneben die alte Patrimonialgerichtsbarkeit fortbeſteht, über einen ſolchen unſeres Jahrhunderts unwürdigen Zuſtand ſagen? Aber es iſt jetzt klar, weßhalb die freiere Richtung nicht darzu gelangt iſt, über die Selbſtverwaltung und die Competenz dieſer Gemeinden auch nur zur Frage zu gelangen, ſondern ſich nur erſt darauf beſchränkt, eine freiere Verfaſſung derſelben zu fordern. Hat doch ſelbſt der Geſetzentwurf für die Verfaſſung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holſtein (2. Dec. 1868) ſich von dieſer Obervormundſchaft nicht losreißen können! Hier iſt im Einzelnen nicht zu helfen.

Iſt nun ſchon die Gemeindeordnung auf dieſe Weiſe gänzlich unfrei, ſo muß die Kreisordnung in unſerem Jahrhundert wohl in Erſtaunen ſetzen. Allerdings iſt nämlich die Zuſammenlegung der Landgemeinden in größere Gemeinden geſetzlich zuläſſig, kommt aber, da zu dem Ende die Gutsherrſchaften ſich mit den Bauerndörfern vereinen müßten, natürlich ſo gut als gar nicht zu Stande. Das höhere Organ der Selbſtverwaltung nun, das was wir die Verwaltungsgemeinde nennen würden, ſoll demnach der Kreis ſein. Nur muß man ſich dabei von vorn herein nicht etwa einen Selbſtverwaltungskörper denken; ſondern dieſe Kreiſe haben die Aufgabe, „die Thätigkeit des Landraths in Communalangelegenheiten zu begleiten und zu unterſtützen“ (Rönne II, §. 163), das iſt die Herrſchaft des — adlichen — Landrathes über die armen Gemeinden, welche ohnehin überhaupt keine Selbſtändigkeit gegenüber dieſem Landrathe haben; denn der Landrath iſt der franzöſiſche Sous-Préfet der „Bezirke,“ die rein amtliche Eintheilungen nach dem Muſter der Arrondiſſements ſind, während die Kreiſe den Departements entſprechen und in den „Kreisſtänden“ vertreten ſind. Das Verwaltungsgebiet dieſer Kreisſtände bilden nun die „den ganzen Kreis betreffenden Communalangelegenheiten,“ welche ſie, und zwar „ohne Rückſicht auf die einzelnen Gemeinden,“ vertreten, um im Namen des ganzen Kreiſes „verbindende Erklärungen abzugeben.“ Das nun wäre an ſich wohl zu vertheidigen: Nun aber ergibt ſich, daß eben dieſe Kreisſtände nicht etwa aus den Gemeinden als ſolchen hervorgehen. Die „Kreisdeputirten“ nämlich werden in den Kreisverſammlungen gewählt — natürlich unter Beſtätigung

der Regierung; dieſe Kreisverſammlungen aber beſtehen aus allen Rittergutsbeſitzern des Kreiſes, dann aus einzelnen Deputirten der Städte und eben ſo einigen Deputirten der Landgemeinden, ſo zwar, daß die Rittergutsbeſitzer unbedingt die entſcheidende Majorität haben. Dieſe Majorität wählt und „unterſtützt“ nun den Landrath, den preußiſchen Sous-Préfet, der wieder der amtliche Souverän der Landgemeinden iſt und deſſen Beſtätigung jeder Akt der Landgemeinde unterliegt. Kann man ſich die Herrſchaft des adligen Grundherrn über den Bauernſtand beſſer organiſirt denken? Damit aber nicht dennoch etwa einmal aus Verſehen die Bürger und Bauern über die Intereſſen des grundherrlichen Adels mitreden — beſchließen können ſie ohnehin nichts, da ſie ja geſetzlich in der Minorität ſind — ſo iſt außerdem beſtimmt: „Gegenſtände des ſpeciellen Intereſſes eines Standes können durch die Mitglieder dieſes Standes ohne Zuziehung der übrigen Stände nicht verhandelt werden“ (Geſetz von 1825, §. 15). Es iſt, ſo ſcheint uns, über ein ſolches Syſtem kein Wort weiter zu verlieren. Will man in das Einzelne eingehen, ſo vergleiche man Lette's Reform der Kreisordnung und der ländlichen Polizeiverfaſſung von 1867. Freilich hat er Recht, unter ſolchen Umſtänden ſich noch gar nicht mit der Competenz dieſer ſtändiſchen Organe, ſondern bloß mit der Reform ihrer Verfaſſung zu beſchäftigen. So lange Preußen auf der Baſis einer ſolchen Verhöhnung des Princips der Gemeindeverfaſſung und der Selbſtverwaltung ſteht, iſt es ſchwer, von der letzteren für dieſen Staat zu reden, und leicht, die Schwierigkeiten zu erklären, die es außerhalb ſeiner bisherigen Gränzen findet. Alle anderen Rückſchritte ſeit 1850 ſind unbedeutend neben dieſen Folgen der Aufhebung des Art. 105 dieſer Verfaſſung, die ohne jenen Artikel eben ſo wohl ein Scheinleben führen wird, wie die Idee der Freiheit ohne die Grundentlaſtung und die Gewerbefreiheit. — Vergleicht man nun dieſe beiden großen Syſteme des deutſchen Gemeindeweſens mit einander, ſo ſieht man ſchon hier, daß es eben unthunlich iſt, das Gemeinderecht Deutſchlands zu vergleichen. Denn das Gemeindeweſen Oeſterreichs bedarf nur der weiteren Klärung und beſſeren Formulirung ſeiner Elemente, welche allerdings nur durch die Ausbildung des Syſtems der Verwaltungsgemeinde (Kreis und Bezirk) möglich gemacht wird; das Gemeindeweſen Preußens dagegen ſteht in ſo tiefem Widerſpruch mit dem Geiſte der Zeit und ſogar der Verfaſſung, daß hier nur eine gründliche Umgeſtaltung helfen kann, welche freilich ſelbſt nur durch die Beſeitigung bevorrechteter, geſellſchaftlicher Stellungen und Beſitzrechte zu erzielen iſt. Wollte man zu einer ſolchen Vergleichung auch noch die übrigen Gemeindegeſetzgebungen hinzuziehen, ſo würde man nicht bloß ein ſehr ſchwer zu überſehendes,

sondern auch ein, wie wir innigst hoffen, ziemlich nutzloses Bild gewinnen, da das gegenwärtige Recht nicht bestehen bleiben kann. Das, warum es sich nun aber handelt, ist daher nicht eine kritische Bearbeitung des Stoffes, sondern nur die Feststellung des Standpunktes, von dem aus dieses Gebiet im Großen und Ganzen beurtheilt wird, das ist die Gewinnung einer festen Grundlage für die Rechtswissenschaft des Gemeindewesens.

3. Das System des Gemeinderechts.

Begriff und Inhalt.

Indem wir nun im Folgenden den Versuch machen, ein System des Gemeinderechts aufzustellen, dürfen wir vor allem bemerken, daß es sich nicht etwa darum handelt, hier neue Begriffe oder Rechtssätze zu entwickeln. Das System des Gemeinderechts hat vielmehr nur die Aufgabe, feste und zugleich praktisch anwendbare Kategorien an die Stelle der unklaren und unfertigen Bestimmungen zu setzen, welche in den meisten Gemeindeordnungen gelten. Dieß nun kann nur geschehen, indem wir für die Beurtheilung und Systemisirung des Gemeinderechts den Standpunkt wieder aufnehmen, den wir schon früher bezeichnet haben.

Bei dem Gemeinderechte handelt es sich nämlich nicht etwa darum, dasselbe in der möglichsten Freiheit von dem Einfluß der Regierung zu suchen; der Standpunkt muß von vornherein als ein historischer betrachtet werden, den zwar die Geschichte, nicht aber die Rechtswissenschaft anerkennen kann. Sondern wir haben die Gemeinde vielmehr als selbständiges, aber freies Organ der vollziehenden Gewalt zu betrachten; das ist, sein Wesen und sein Recht in dem Begriffe und Recht der freien Verwaltung zu suchen. Das ganze Rechtssystem des Gemeindewesens kann daher nur dann seinem wahren Wesen entsprechen, wenn wir dasselbe als das Recht der freien Verwaltung betrachten, in so fern dasselbe durch das Wesen der Gemeinde als bestimmte Art der Selbstverwaltungskörper modificirt wird.

Wir müssen daher der Ueberzeugung sein, daß man ohne Begriff und System des freien Verwaltungsrechts überhaupt nicht zu dem Begriff und System des Gemeinderechts gelangen kann. Und daraus ergeben sich die beiden Gebiete des Gemeinderechts, wenn man dasselbe selbständig behandeln will.

Alles Gemeinderecht hat nämlich zur Voraussetzung die großen Grundbegriffe der freien Verwaltung überhaupt, die eben deßhalb nicht erst aus dem Wesen der Gemeinde folgen, sondern als an und für sich

geltende betrachtet werden müſſen, und die daher von der Lehre vom Gemeinderecht gar nicht erſt behandelt zu werden brauchen. Dieſe, weit über die Gemeinde hinausgehenden, nach dem geſammten Vereinsweſen geformten elementaren Begriffe der freien Verwaltung ſind erſtens der Begriff und das Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit mit ihrem organiſchen Inhalt, zweitens der Begriff und das Recht der Autonomie auf Grundlage dieſes Organismus, und drittens das Recht der Oberaufſicht des Staats. Die Geſchichte der Rechtsbildung hat es nun, wie wir bereits dargelegt haben, mit ſich gebracht, daß man dieſe Begriffe faſt immer nur in Vollendung mit dem Gemeindeweſen unterſucht und ſie daher als integrirende Theile des Gemeinderechts betrachtet hat. Das iſt falſch. Das Gemeinderecht hat ſie vielmehr als fertige anzunehmen, und nur zu zeigen, wie dieſelben ſich vermöge der Natur der Gemeinde geſtalten. Und da nun die Gemeinde ohne allen Zweifel der Hauptkörper der Selbſtverwaltung überhaupt iſt, ſo ergibt ſich, daß im Grunde das Gemeinderecht als diejenige Geſtalt jener Grundbegriffe der freien Verwaltung erſcheint, welche wir eben das Selbſtverwaltungsrecht im eigentlichen Sinne nennen. Das iſt daher die wahre Bedeutung des Gemeinderechts und der tiefere Grund der hohen Achtung, welche wir vor demſelben haben; und die Folge wird zeigen, wie weit wir von dieſem Standpunkt aus gelangen. Darnach aber iſt die Grundlage des Syſtems des Gemeinderechts folgende.

Der Begriff und das Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit erſcheint nämlich in der Gemeinde (oder eigentlichen Selbſtverwaltung) als das, was wir die Gemeindeverfaſſung nennen; die Autonomie iſt die durch das Weſen der Gemeinde geſetzte Geſammtverwaltung; die Oberaufſicht erzeugt das Rechtsverhältniß zwiſchen Staat und Gemeinde, oder das ſtaatliche Recht derſelben, und die Bedingung für die Verwirklichung aller dieſer Rechte das Gemeindeſyſtem und ſein Recht. Nach dieſen Kategorien ordnet ſich daher von ſelbſt das Syſtem des Gemeinderechts, auf deſſen Grundlage jede Beurtheilung eines poſitiven Gemeinderechts zurückgeführt werden muß, indem der Werth des letzteren als der Werth dieſes poſitiven Rechts erſcheint. Darnach haben wir daher vorzugehen.

Steht die Nothwendigkeit, den allgemeinen Begriff und das Recht der freien Verwaltung dem Gemeindeweſen zum Grunde zu legen, feſt, ſo bedarf es wohl kaum einer Erklärung, wie es kommen konnte, daß wir bis jetzt einer ſelbſtändigen allgemeinen Behandlung des Gemeinderechts entbehren. Das was darüber bisher erſchienen iſt, ſcheint uns von geringerer Bedeutung. Das Beſte iſt noch der Verſuch, den Weiske als Einleitung ſeiner Sammlung gegeben hat; aber die Unfertigkeit der Auffaſſung ergiebt ſich gleich, wenn man ſieht,

wie er den Abſchnitt „Rechte der Gemeinde“ als Theil der Darſtellung des Gemeinderechts auffaßt (S. XXI—XXVI), die er wieder definirt als „die Gemeinde als Corporation“ (S. I—LXIV), als ob z. B. die „Statuten“ (S. XXVI—XXXIV) oder aber die „Verwaltung des Gemeindevermögens“ (S. LXIII ff.) nicht auch zu den Rechten der Gemeinde gehörte. — Dazu kommt nun allerdings, wie wir gleich ſehen werden, daß das ganze Gemeinderecht überhaupt nicht klar gemacht werden kann, ohne daß man auf Grundlage der Funktionen im Geſammtleben die vollziehende Gewalt von der geſetzgebenden, und damit den Begriff und das Recht des Geſetzes von dem der Verordnung ſcheidet. Allerdings ſind wir in der Lage, dieſe Unterſcheidungen unſern Leſern, ja der Wiſſenſchaft ſelbſt zumuthen zu müſſen. Vielleicht aber, daß die noch praktiſche Klarheit, die dadurch in die Gemeindelehre hinein kommt, einen weiteren Beweis von der Nothwendigkeit der obigen organiſchen Kategorien abgibt.

I. Die Gemeindeverfaſſung.

Begriff.

Unter der Gemeindeverfaſſung verſtehen wir demgemäß die Geſammtheit von Beſtimmungen, nach welchen die Gemeinde, die vermöge des Begriffs der freien Verwaltung eine juriſtiſche Perſönlichkeit iſt und einen Organismus hat, was alſo an und für ſich vorausgeſetzt wird und nicht mehr Theil des Gemeinderechts iſt, ihren perſönlichen Willen bildet und organiſch geſtaltet.

Die Gemeindeverfaſſung enthält daher zwei Theile: die Rechtsordnung, vermöge deren dieſer einheitliche Wille der Gemeinde gebildet wird, und diejenige, nach welcher die (im Weſen aller Perſönlichkeit liegenden) Momente dieſes Willens und ſeiner Verwirklichung ſelbſtändige Organe empfangen. Wir nennen den erſten das Gemeindebürgerrecht, den zweiten die Organiſation der Gemeinde.

Alle dieſe Begriffe ſind nun vor der Hand noch ganz gleichgültig dagegen, welches Recht der auf dieſe Weiſe gebildete Wille der Gemeinde gegenüber dem Staate hat. Denn ſie liegen ja nicht in dem Verhältniß der Gemeinde zum Staate, ſondern in dem Weſen der Perſönlichkeit als Gemeinde ſelbſt. Aber eben deßhalb iſt es auch klar, daß ſie keineswegs den Begriff des Gemeinderechts erſchöpfen; man ſollte daher zum Grundſatz machen, die Bezeichnung „Gemeindeverfaſſung“ niemals auf etwas anderes als auf dieſe Begriffe anzuwenden. Sonſt wird ein Zurückfallen in die frühere Verwirrung von Vorſtellungen faſt unvermeidlich.

Wir werden uns nun damit begnügen, bloß die leitenden Grundgedanken im Folgenden aufzuſtellen, da ein ſpecielles Eingehen uns in ſehr weitläuftige Einzelunterſuchungen verwickeln müßte.

A. Das Gemeindebürgerrecht.

Das Gemeindebürgerrecht enthält die Gesammtheit von Bestimmungen, nach welchen die einzelnen Persönlichkeiten vermöge ihres Angehörens an den Selbstverwaltungskörper der Gemeinde an der freien Verwaltung Theil nehmen.

Das Gemeindebürgerrecht enthält daher zwei Theile. Zuerst diejenigen Rechte, welche das Angehören an die Gemeinde als solches bestimmen, und zweitens diejenigen Rechte, auf welchen die Theilnahme an der Selbstbestimmung der Gemeinde beruht. Den ersten Theil bezeichnen wir als das Heimathsrecht, den zweiten als das Bürgerrecht.

1) Das Heimathsrecht.

(Freizügigkeit, Niederlassung und wahrer Inhalt des Heimathsrechts.)

Man muß bei dem Heimathsrecht durchaus den historischen und speciell praktischen Gesichtspunkt von dem wissenschaftlichen, der beide enthält, unterscheiden.

Der historische Standpunkt des Heimathsrechts bedeutet das Recht des freien Erwerbes in seinem Kampfe mit der ständischen Organisation der gewerblichen Arbeit in Zunft und Innung, und zeigt uns, wie die staatsbürgerliche Gesellschaft die örtliche, allerdings an die Gemeinde anschließende Ausschließlichkeit der ständischen Gesellschaft in Beziehung auf den örtlichen Erwerb überwindet. Dieß freie Recht der staatsbürgerlichen Gesellschaft heißt in Beziehung auf die Gemeinde die Freizügigkeit. Die Freizügigkeit ist daher vor allen Dingen ein gesellschaftliches Recht, und gehört dem Gemeinderecht nur in so fern, als die Gemeinde den örtlichen Körper bildet, auf welchen sie angewendet wird. Sie ist daher in der That nichts anderes, als die Anwendung des Begriffes und Rechts der Gewerbefreiheit auf den Ort des Erwerbes. Sie hat daher eigentlich keine Geschichte für sich, sondern erscheint stets und nothwendig als Correlat der Gewerbefreiheit; sie ist ohne diese gar nicht möglich, kann aber, wo die letztere gilt, auch nicht ausbleiben, denn die letztere ist ohne sie wiederum auch nicht denkbar. Unsicherheit und Unklarheit über dieselbe bedeuten daher in der That stets Unsicherheit und Unklarheit im Begriff und Recht der Gewerbefreiheit. Von diesem Standpunkt aus kann man allein ein allgemeines Urtheil über Wesen und Werth derselben an sich und über Wesen und Natur der Gesetzgebung und Literatur der Freizügigkeit gewinnen.

Der praktische Standpunkt für das Heimathsrecht dagegen ist

derjenige, nach welchem die Angehörigkeit an die Gemeinde den Einzelnen zum Subjekt der Hülfe von Seiten der Gemeinde macht. Hier nun ist die, allerdings wohlbegründete, Einseitigkeit der Auffassung noch größer, indem man zum Kernpunkt der Frage die Frage nach der Armenunterstützung gemacht, und das Recht auf eine solche als eigentlichen Inhalt des Heimathsrechts betrachtet hat. Daraus ist der Begriff und Inhalt des Niederlassungsrechts entstanden, welche die Bedingungen rechtlich formuliren, nach denen der Einzelne das Recht auf die Armenunterstützung der Gemeinde erwirbt. Es ist klar, daß auch dieß nicht genügt; denn das Armenrecht ist in der That nur eine Seite der Thätigkeit der Gemeinde für ihre Angehörigen, und muß daher, eben so wie die Freizügigkeit, nur als ein Moment in dem weiten Begriff des Heimathsrechts der Gemeinde erscheinen. Wir müssen daher jetzt den letzteren bestimmen.

Das Heimathrecht enthält nämlich die Gesammtheit von Bestimmungen, nach denen der Einzelne als Mitglied der Gemeinde anerkannt wird, und als solches ein Objekt ihrer verwaltenden Thätigkeit in jeder Beziehung derselben bildet. Dem Heimathsrecht gehört daher nicht das Aufenthaltsrecht der Ausländer, sondern dieß Recht gehört dem Recht des Völkerverkehrs. Das Heimathrecht ist ferner eben so wenig und eben so viel ein Staatsbürgerrecht, wie jedes andere Recht des Einzelnen. Dasselbe hat aber vermöge des obigen Begriffes einen ganz bestimmten Inhalt. Es enthält die Pflicht, an den Leistungen und Rechten der freien Verwaltung vermöge des Gemeindeorganismus Theil zu nehmen, und dagegen die Aufgabe der Gemeinde, den Einzelnen zu unterstützen. Dasselbe bezieht sich daher auf alle Theile der Verwaltung, nicht bloß auf das Armenrecht, und enthält alle Pflichten gegen die Gemeinde, nicht bloß die Steuerzahlung. Das Heimathrecht in diesem Sinne ist daher der Grundsatz der staatsbürgerlichen Gesellschaft, nach welchem die principielle Theilnahme jedes Staatsbürgers an der freien Verwaltung vermöge des Angehörens an eine Gemeinde als dem organischen Verwaltungskörper, und nicht mehr in der Geschlechts- und ständischen Form einer Grundherrlichkeit oder eines Angehörens an eine Corporation bestehen soll. Das ist die große Bedeutung des Princips, daß jeder Staatsbürger und jedes Grundstück „einer Gemeinde angehören soll.“ Dieser Satz ist seinerseits wieder ein wichtiger Grundsatz der staatsbürgerlichen Rechtsordnung und daher kommt es, daß derselbe in den deutschen Rechten erst seit 1848 auftritt, während das englische und das französische Recht ihn so sehr als einen selbstverständlichen behandeln, daß sie desselben überhaupt keine Erwähnung thun. Erst wenn man bei dem Heimathsrecht von diesem

Standpunkt ausgeht, wird eine wissenschaftliche und organische Behandlung desselben möglich.

Wir stehen keinen Augenblick an, zu erklären, daß gegenüber dem obigen Standpunkt unsere Darstellung des Heimaths- und Niederlassungswesens im Art. 2 der Verwaltungslehre (Bevölkerungswesen, S. 328 ff) einer vollständigen Durcharbeitung bedürfte, um zu einem definitiven Resultate zu gelangen. Doch glauben wir hier nicht darauf eingehen zu sollen. Maschers neueste Arbeit: Das Staatsbürger-, Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht, so wie die Armengesetzgebung Preußens 1868, ist nichts als eine rein vom praktischen Standpunkt sehr fleißig, aber durchaus ohne Verständniß des Gemeindewesens compilirte Sammlung. War denn die ganze deutsche Literatur über diese wichtige Frage nicht werth, eine Berücksichtigung in einer Behandlung preußischen Rechts Platz zu finden? Gierke (Genossenschaftsrecht) hat die große Verschiedenheit der Einzelbestimmungen in dem gesetzlichen deutschen Gemeinderecht constatirt und beschrieben (S. 719—732); aber da ihm der Begriff sowohl der freien Verwaltung als der der Gemeinde fehlt, kommt er zu keinem Resultat; ebenso erklärt sich auch, weßhalb bei ihm trotz seines Einzelreichthums die Namen und Begriffe von „Heimathsrecht" und „Freizügigkeit" überhaupt nicht erscheinen, obgleich es denn doch klar ist, daß Niemand ohne dieselben über das Gebiet des Gemeinderechts klar sein wird, mag man nun die Gemeinde als „Genossenschaft" oder wie immer benennen. Gerade der ungeheure Wust von Einzelheiten hätte ihn belehren sollen, daß hier nur feste Begriffe das Zurechtfinden möglich machen. Jedenfalls wird man von dem bisherigen Standpunkt die große Bedeutung des erst mit fünfzigjähriger Arbeit erkämpften Grundsatzes nun erkennen (Gierke sieht nicht einmal die Thatsache), daß jeder Staatsangehörige einer Gemeinde angehören, also als Gemeindeglied in Pflicht und Recht den Andern — also auch seinen frühern Gutsunterthanen — gleich sein soll. Freilich ist es in Preußens Gemeindewesen noch weit von diesem Gedanken! Doch bedarf dieß ganze Gebiet einer selbständigen, eingehenden Behandlung.

2) Das Bürgerrecht.

Das Bürgerrecht enthält die Gesammtheit der Bestimmungen, nach welchen der zur Heimath Berechtigte an der Bildung des Willens der Gemeinde als juristische Persönlichkeit Theil nimmt.

Das Bürgerrecht umfaßt daher zwei Theile. Zuerst die Bedingungen der Theilnahme des Einzelnen an dem Willen der Gemeinde überhaupt, und zweitens die Formen, in welchen vermöge dieser Theilnahme der Wille der letzteren zu Stande kommt.

a) Die Bedingungen; persönliche und wirthschaftliche. Verbrechen und Strafe. Klassensteuer. Bürgerrolle.

Die Bedingungen sind ihrerseits persönliche und wirthschaftliche. Die persönlichen Bedingungen sind Alter, Geschlecht, geistige Fähigkeit

zur Selbstbestimmung und Gegenwart. Es ist gänzlich falsch, einen bestraften Verbrecher von der Theilnahme an dem Gemeindewillen auszuschließen, indem man ihm Wahlrecht oder Wählbarkeit entzieht. Es scheint uns unnöthig, diesen Satz, der eben so sehr mit dem Rechtsprincip der Strafe und mit den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit in Widerspruch steht, genauer zu begründen.

Die wirthschaftliche Bedingung dagegen ist durch das Princip der Selbstbesteurung gegeben. Nur wer persönlich eine Steuer zahlt, soll stimmfähig sein. Wenn der besitzlose Arbeiter nach gegenwärtigem Rechte ausgeschlossen ist, so liegt das nicht an der Verkehrtheit des Princips, sondern an der Verkehrtheit der Steuer. Das erstere nämlich setzt das voraus, was wir überhaupt für an sich richtig erkennen müssen, daß anstatt der Verzehrungssteuer jeder selbständige Mann die Klassensteuer zahlen sollte. Das Princip der Klassensteuer erscheint uns daher als ein wesentliches Element des Gemeindewesens, und niemand sollte seine Vorstellungen über das letztere abschließen, ohne sich über die erstere klar zu sein; denn in der That ist ein wahres Bürgerrecht ohne Klassensteuer nicht möglich. Dieß genauer auszuführen, ist allerdings Gegenstand einer anderen Arbeit. — Dagegen soll aus dem wirthschaftlichen Elemente kein Unterschied des Rechts gefolgert werden; es soll weder eine Interessenvertretung, noch ein Unterschied der Klassen der Bürger stattfinden. Wo dadurch eine Ausbeutung des Besitzes durch die Nichtbesitzer zu befürchten ist, wie namentlich da, wo die ländlichen Ortsgemeinden hauptsächlich aus Großgrundbesitz bestehen, da soll eben das Organ der Verwaltungsgemeinde (s. unten) diese Gefahr beseitigen, die allerdings ohne sie nicht unbedenklich ist.

Wo auf diese Weise die Bedingungen des Bürgerrechts vorhanden sind, da ist dasselbe gegeben, und erscheint in dem Stimmrecht und seiner speciellen Anwendung in dem Wahlrecht und der Wahlfähigkeit. Die Form der Ertheilung dieses Stimmrechts ist die Aufnahme in die Bürgerrolle. Sie ist unbedingt, sowie der Beweis der Steuerzahlung vorliegt, hört aber allerdings mit der letzteren sofort auf. Für die Ausübung derselben ist daher der Beweis der geschehenen Steuerzahlung nothwendig.

Auch hier verstatten wir uns nur darauf hinzuweisen, daß einerseits das Strafrecht auf dem obigen Punkte tief ins Gemeinderecht hineingreift; ohne jedoch darauf Rücksicht zu nehmen, und daß andernseits die Finanzwissenschaft die große Frage nach der Verzehrungssteuer ohne Berücksichtigung des Gemeinderechts nie wird erledigen können. Daß Pfeiffer in seinem sonst so tüchtigen Werke eben so wenig wie Bocke dieß Verhältniß in den Kreis ihrer Betrachtungen gezogen haben, mag uns darüber trösten, daß auch wir in unserer Finanzwissenschaft (1858) es nicht besser verstanden. Daß wir den

Grundbesitz, den die Landgemeindeordnungen fast allgemein verlangen, nicht als Bedingung des Bürgerrechts ansehen können, und daher diese Bestimmung als einen Rest der alten Ordnungen betrachten müssen, ist wohl selbstverständlich; Gründe dafür erscheinen in einer Zeit, wo der Grundbesitz selbst schon bewegliches Kapital geworden, überflüssig. Wenn wir die Vertretung der Corporationen und Interessen ausschließen, so gehen wir davon aus, daß sie, wenn sie nicht kräftig genug sind, durch eigene Kraft zur Vertretung zu gelangen, durch objective Bestimmungen, die ihnen eine solche Berechtigung geben, eigentlich nur bekommen, was zu bekommen sie innerlich nicht berechtigt waren. Wußte Gierke darüber nichts zu sagen? —

b) Die Form der Ausübung; das Versammlungsrecht.

Die wirkliche Ausübung des Bürgerrechts beruht nun nicht auf dem Wesen des Staatsbürgerthums, sondern auf dem Wesen der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper. Als solcher muß sie einen organisch gebildeten Willen haben, und das kann nur durch eine Vertretung geschehen. Es ist daher festzuhalten, daß die Form der Ausübung des Bürgerrechts in der Gemeinde nur durch die Wahl dieser Vertretung stattfinden kann. Die Gemeindefreiheit besteht nicht in dem Recht, den Gemeindewillen durch Vorversammlungen zu bestimmen, sondern darin, daß nur diejenigen das Recht haben, den Willen der Gemeinde zu bilden, welche die stimmfähigen Bürger aus ihrer Mitte sich selber gewählt haben. Daneben bleibt das Recht auf Versammlung und Petitionen ungeschmälert bestehen; aber dasselbe bildet keinen Theil des Gemeinderechts, sondern einen Theil der freien Verwaltung überhaupt, und es ist Sache der Betreffenden, es auf Gemeindeangelegenheiten so gut als auf jede andere öffentliche Frage anzuwenden. Das Recht der Versammlung soll daher überhaupt nicht als Theil der Gemeindeverfassung erscheinen; da wo dieß geschehen ist, ist es nur ein Mißverständniß des Wesens des Versammlungsrechts.

Es läßt sich sehr leicht historisch erklären, daß einige Gemeindeordnungen das Recht der Versammlung aller stimmfähigen Bürger in das Gemeinderecht aufnahmen, da das Versammlungsrecht anderweitig keine Heimath fand. Eben so natürlich ist sein Verschwinden, so wie das Versammlungsrecht im Allgemeinen feststeht; denn es hat alsdann weder einen klaren Zweck, noch ist eine rechtliche Funktion der Beschlüsse solcher Versammlung formulirbar, noch auch zweckmäßig. Wir brauchen dieß wohl nicht weiter darzulegen. Die neuen Gemeindeordnungen haben es einfach weggelassen.

B. Der Organismus der Verfassung und das Verfassungsrecht.

Die Grundzüge der Organisation der Gemeindeverfassung liegen nicht im Wesen der Gemeinde als solche, sondern sind vielmehr durch

die Natur der juristischen Persönlichkeit selbst gegeben. Die Elemente sind hier wie im Staate das Oberhaupt, der Organismus des Willens, und der Organismus der That. Sie heißen in der Gemeinde der Bürgermeister (Vorstand, Bauernmeister u. s. w.), Rath (Magistrat) und Gemeindevertreter (Verordnete, Aelteste u. s. w.). An sich ist dabei nichts zweifelhaft.

Aus diesem Organismus entsteht nun das Verfassungsrecht, wenn man die Funktionen, die hier bezeichnet sind, als selbständige und mithin von einander getrennte betrachtet, welche erst in ihrem Zusammenwirken das Leben der Gemeinde bilden. Der Antheil, den jedes dieser Organe an dem thätigen Leben der letzteren hat, bildet dann das Recht derselben, und das Verfassungsrecht enthält auch hier daher die zwei Grundsätze, welche überhaupt dieses Recht bilden: zuerst, daß jede Aktion der Gemeinde als Gesammtheit nur durch das organische Zusammenwirken aller Funktionen zu Stande kommt, und zweitens, daß jedes Organ die Gränze seiner Gewalt an der Aufgabe und dem Recht des andern findet. Das ist die Grundlage alles Verfassungsrechts, und speciell der Gemeinde.

Um nun dieß Princip durchzuführen, ist eine wesentliche Voraussetzung zu fordern. Das geltende Recht muß eben jene Funktionen auch in der Gemeinde mit derselben Bestimmtheit scheiden, wie im Staat. Ohne eine solche Scheidung ist ein verfassungsmäßiges Leben nirgends, und auch in der Gemeinde nicht denkbar. Und wir dürfen mit allem Nachdruck darauf hinweisen, daß zunächst in dem Mangel dieser Unterscheidung der erste und fühlbarste Mangel der bestehenden Gemeinderechte liegt.

Faßt man nämlich die drei Grundorgane der juristischen Persönlichkeit nach dem obigen Gesichtspunkt auf, so ergeben sich folgende, an sich einfache Grundsätze.

1) Das Haupt der Gemeinde.

(Bürgermeister, Vorsteher u. s. w.)

Das Haupt der Gemeinde, als Analogon des Staatsoberhaupts, hat das Recht, daß jede Aktion der Gemeinde nur dadurch als solche gilt, wenn er sie in seinem Namen geschehen läßt. Ohne seine Zustimmung kann die Gemeinde als Ganzes nichts unternehmen.

Der Gemeindevorstand oder Bürgermeister hat daher, vermöge dieses Rechts, zunächst die Haftung dafür, daß die Gemeinde nichts gegen das gesetzliche Recht unternimmt, denn da er durch die Verweigerung seiner Zustimmung den Willen der Gemeinde binden kann, so soll er es auch. Eben deßhalb hat die Gemeinde kein rechtliches Mittel, seinen

Willen zu erzwingen und soll es nicht haben. Wohl aber kann jeder Einzelne, also auch der Magistrat oder Rath, ihn durch Niederlegung seiner Stelle und passiven Widerstand in die Lage setzen, entweder selbst seine Stelle aufzugeben oder dem Willen der Gemeinde zu folgen. Das ist der Kern seiner verfassungsmäßigen Stellung und der Gemeindeverfassung. Daß er daneben die Ehrenvertretung der Gemeinde hat, ist selbstverständlich; ebenso kann er nach Bedarf ein ihm persönlich beigegebenes Dienstpersonal haben. Das ändert in seiner rechtlichen Stellung nichts.

Aber auch das ändert an dieser Stellung nichts, daß unter Umständen bei kleinen Ortsgemeinden ihm gar kein Magistrat als Rath zur Seite steht und er daher zugleich zum Inhaber der vollziehenden Gewalt mit persönlichem Verfügungsrecht wird (s. unten). Denn in diesem Falle übernimmt er nur noch die Haftung und Verantwortlichkeit, welche sonst der Rath hat; das Wesentliche dabei ist nur, daß die Stellung und das Recht der Gemeindevertretung eine recht klare sei. Erst wo das letztere nicht der Fall ist, wird das Rechtsleben der Gemeinde als ein bedrohtes erscheinen.

Jenes Recht nun, durch seine individuelle Zustimmung jede Aktion der Gemeinde zur objektiven Gültigkeit zu erheben, gilt nun sowohl für die Thätigkeit der beschließenden als der vollziehenden Gewalt in der Gemeinde, wie es in der Natur der Sache liegt. Es wäre sehr gut, und im Grunde ist es auch natürlich, daß dabei die Formen der Gesetzgebung und Verordnung befolgt würden; hätte man sich die erstere nur überhaupt klar gemacht, so würde man auch leicht auf diese einfache Consequenz gekommen sein. Sie wird aber erst ganz verständlich, wenn man die letztere ins Auge faßt.

Vor allem erklärt sich aus dem letztern Punkte das was die Auffassung der ganzen Stellung und des Rechts des Vorstandes der Gemeinden sowohl in der Literatur als in der Gesetzgebung charakterisirt, daß man ihn nämlich nur als Haupt der vollziehenden Gewalt der Gemeinde auffaßt. Die meisten Gemeindeordnungen, namentlich die preußischen und sächsischen, stehen sogar noch auf dem alten Standpunkt, nach welchem der Bürgermeister überhaupt kein wahres Organ der Gemeinde, sondern die „Ortsobrigkeit," eine Art des Beamteten ist; das französische Recht des Maire gab dazu ein treffliches Vorbild. Erst die neueren Gemeindeordnungen haben diesen ganz bureaukratischen Standpunkt verlassen, mit dem allerdings keine wahre Selbstverwaltung vereinbar ist. Namentlich zeichnen sich hier die österreichische und die oldenburgische Gemeindeverfassung aus. Eben aus dem Obigen, und nicht aus dem Standpunkt der freien Gemeindeverfassung haben daher auch gerade die älteren Gemeindeordnungen ausdrücklich hervorgehoben, daß der Bürgermeister nicht etwa Mandatar der Gemeinde sei, sondern nach „Ueberzeugung und Gewissen handle." Aller-

dings konnte die „Ortsobrigkeit“ kein „Bevollmächtigter der Gemeinde“ ſein. Weiske (S. XXXV.) ſieht das ſehr gut ein, erkennt aber noch nicht, daß die wahre — wir werden ſagen organiſche — Unmöglichkeit jener Auffaſſung erſt dann hervortritt, wenn man den Bürgermeiſter als Haupt der beſchließenden Gewalt anerkennt. Der Mangel an klarer Erkenntniß des letztern Punktes hat es auch wohl verhindert, daß die neueren Gemeindeordnungen ſich in formeller Beſtimmtheit über die Sache äußern. Das kann erſt geſchehen, wenn das Folgende feſtſteht.

2) Die Gemeindevertreter.

(Stadtverordnete, Gemeinderäthe, Schöffen, Beiſitzer u. ſ. w.)

Die Gemeindevertreter bilden das Organ, welches den Willen der Gemeinde ſetzt, das iſt, den Beſchluß derſelben bildet; der Beſchluß der Gemeinde iſt das Analogon des Geſetzes; die Gemeindevertretung iſt daher die geſetzgebende Gewalt derſelben. Das iſt ihre organiſche Stellung, und darin ruht noch die Quelle ihres öffentlichen Rechts. Ob das Gebiet der Autonomie geſetzlich ein enges oder ein weites iſt, iſt dabei zunächſt gleichgültig. Das erſte Rechtsprincip für den Gemeindewillen beſteht darin, daß zuerſt der ordnungsmäßig durch die Vertretung gefaßte Beſchluß der Wille der Gemeinde ſei.

So einfach nun dieſer Grundſatz an ſich iſt, ſo findet er genau auf demſelben Punkte ſeine Schwierigkeit, auf welchem wir denſelben in Geſetz und Verordnung begegnen; und deren Löſung eben das verfaſſungsmäßige Verwaltungsrecht der Gemeinde bildet. Indem wir ſogleich auf dieſen Punkt zurückkommen, ergibt ſich aus dem obigen Begriffe zunächſt das zweite Rechtsprincip aller Gemeindeverfaſſung, daß für alle wie immer gearteten Angelegenheiten, welche der Selbſtbeſtimmung der Gemeinde unterworfen ſind, der Beſchluß der Gemeindevertretung das höchſte Recht bildet, wie das Geſetz für den Staat.

Dieſem an ſich einfachen Satze traten und treten nun zwei Dinge entgegen. Zuerſt der Gedanke, daß die Gemeinde ein Amtskörper ſei, und daher nicht mehr Recht in ihren Beſchlüſſen haben kann, wie eine niedere Behörde, deren Verfügungsrecht doch immer von der Verordnung der höheren abhängt; dann die Nothwendigkeit, dem Bürgermeiſter und Rath als vollziehende Gewalt das Recht zu Beſchlüſſen zu verleihen, die dieſelbe Gültigkeit in Anſpruch nehmen müßten, wie der Beſchluß der Abgeordneten. Hier handelte es ſich daher nicht um jenes Princip, das ſo ziemlich in den freieren Gemeinden anerkannt ward, ſondern um die Gränze jener Ausdehnung gegenüber dem Bürgermeiſter einerſeits und der Behörde andererſeits. Die meiſten Gemeindeordnungen haben das richtige Gefühl, daß dieſe Gränze von entſcheidender

Bedeutung ist; und daraus denn ist der Versuch entstanden, der einerseits das französische Communalrecht und andererseits die Nachahmungen desselben in Deutschland charakterisirt, die Competenz zu solchen rechtbildenden Beschlüssen durch Aufzählung derjenigen einzelnen Fälle zu bestimmen, in denen bald die Vertretung „das Recht des Beschlusses" haben, bald berechtigt sein soll, daß solche Angelegenheiten „nicht ohne ihre Zustimmung" erledigt werden dürfen, oder wie die Ausdrücke sonst heißen. Jedoch ist das wieder nur in den freieren Gemeindeordnungen ausgesprochen; in den älteren begnügt sich die Gesetzgebung, der Vertretung ausdrücklich nur das Recht der „Berathung" und der „Controle" gegenüber dem Vorstand einzuräumen; namentlich zeichnen sich die preußischen Gemeindeordnungen leider durch strenges Festhalten an diesem Standpunkt aus. Immer aber entsteht die Frage, was denn nun in diesem Falle Rechtens sei.

Und hier nun müssen wir auf das Bestimmteste betonen, daß jede noch so genaue Definirung einzelner Fälle, welche dem Beschluß der Gemeindevertretung ausdrücklich unterzogen sein sollen, an und für sich *unfähig* ist, die Frage definitiv zu erledigen. Es gibt nur *einen* Standpunkt, der hier der richtige ist. Das ist der des Art. XII. in der oben citirten österreichischen Gemeindeordnung; es soll *gar nichts* geben innerhalb der Gemeinde, was nicht durch den Beschluß der Vertretung bestimmt werden könnte oder sollte; das Recht der vollziehenden Gewalt soll für das geltende Recht der Gemeinde gerade wie die Verordnungsgewalt des Staats, nur suppletorisch sein (s. unten) und wenn daher wie in den meisten Gemeindeordnungen dennoch eine Reihe von Fällen dem Beschlusse der Vertretung ausdrücklich vorbehalten sind, wie z. B. in der österreichischen Landesgemeindeordnung (z. B. niederösterreichische Gemeindeordnung von 1863, §. 29) so soll das nicht etwa eine Beschränkung des Beschlußrechts der Gemeindevertretung bedeuten, sondern muß aufgefaßt werden als Bestimmung derjenigen Fälle, welche unter allen Umständen der *Verordnungsgewalt der vollziehenden Organe entzogen bleiben sollen*. Hält man diesen Standpunkt nicht fest, so ist die Vermengung beider Funktionen gar nicht mehr zu vermeiden, und die Gültigkeit der Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts in der Gemeinde, die wir in der Lehre von Gesetz und Verordnung im Band I. ausführlich dargelegt haben, nicht durchzuführen. Dieß nun wird bei der Gemeindeverwaltung sich in ganz einfachen Sätzen formuliren.

Im Großen und Ganzen ist das Verhältniß, die volle Selbständigkeit der Gemeindevertretung, in den besseren Gemeindeordnungen auch gefühlt; das Haupindicium dafür ist die Bestimmung, daß die Gemeinde-

vertretung nicht unter dem Vorsitz der Bürgermeister, sondern unter einem selbstgewählten Vorsitzenden berathen und beschließen soll; eine Bestimmung, welche in den österreichischen Gemeindeordnungen noch fehlt, während andere wie die badische sie schon früh aufgenommen haben.

Daß nun bei einer solchen selbständigen Gemeindevertretung die Versammlung aller Gemeindeglieder zur Beschlußfassung über irgend einen Punkt falsch und unorganisch ist, liegt klar. Das Folgende wird auch die praktische Ueberflüssigkeit solcher Bestimmungen (wie z. B. in Sachsen-Weimar, Baden u. a.) hinreichend zeigen.

Wir haben hier noch das Eine hervorzuheben, daß man das Obige nur im innigsten Zusammenhange mit dem Folgenden beurtheilen darf. Allerdings war es in Deutschland, wo man ja bis jetzt sich nicht einmal klar wird über den Begriff des Gesetzes, kein Wunder, wenn man sich noch weniger klar ward über das Wesen und Recht der Gemeindebeschlüsse.

3) Die vollziehenden Organe.

(Bürgermeister, Gemeindevorstand, Schulze u. s. w., und Rath oder Magistrat.)

Die vollziehenden Organe bilden den dritten Organismus der Gemeinde. Es ist natürlich, daß man zunächst in ihnen die persönliche Selbständigkeit der Gemeinde erkannt und ihnen daher von Anfang an die Gesammtheit von Rechten übertragen hat, welche eben diese Selbständigkeit vertreten. Nun haben wir gesehen, daß die ganze Entwicklung Deutschlands Jahrhunderte gebraucht hat, um in dieser vollziehenden Gewalt den Willen von der That zu unterscheiden, und damit für jedes dieser Elemente ein eigenes Recht zu bilden. In der Gemeinde wie im Staat war bis zur letzten Zeit die Gesetzgebung und die Verordnung verschmolzen, und die Vollzugsgewalt war zugleich die, welche die Gemeindebeschlüsse faßte, wie der König zugleich Gesetze und Verordnungen gab. Langsam erst hat sich das Recht der Gemeindevertretung davon abgelöst; in vielen Gesetzen überhaupt noch nicht, und wir können daher noch immer die Aufgabe nicht als gelöst ansehen, daß man Bürgermeister und Rath nur als selbständiges Vollzugs-, die Gemeindevertretung als selbständiges Gesetzgebungsorgan anerkennt. Das aber ist zuletzt auch für die Gemeinde die erste Voraussetzung des verfassungsmäßigen Gemeinderechts; so lange das nicht gilt, und nicht auf diese Funktionen die Grundsätze von Gesetz und Verordnung angewendet werden, bleibt das Gemeindewesen ein unvollkommenes. Wie das nun zu geschehen hat, wird sich sogleich zeigen.

Steht nun das fest, so ist der Organismus der Vollzugsgewalt

leicht zu verstehen, indem man auch hier die Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts anwendet.

Der Bürgermeister ist das persönliche Haupt der vollziehenden Gewalt. Die Organe derselben aber hat man in zwei Kategorien zu theilen, dem Rath und die Gemeindebeamteten. Die Grundlage dieser Eintheilung aber liegt im Wesen der Vollziehung selbst.

Jede Vollziehung besteht aus Wille und That. Der „Rath" ist unter Vorsitz des Bürgermeisters das die Vollziehung beschließende, die Beamteten sind die dieselbe verwirklichenden Organe. Jener entspricht dem Ministerial-, diese dem Behördensystem. Es ergibt sich daraus, daß die Verordnungsgewalt der Gemeinde durch Bürgermeister und Rath ausgeübt werden, im strengen Unterschied von der Vertretung und ihren Beschlüssen. Die Beamteten „verfügen." Es folgt, daß der „Rath" aus den von der Gemeinde gewählten Spitzen der wirklichen Verwaltungsgebiete bestehen sollte, und nicht bloß aus verwaltungslosen „Räthen" der Bürgermeister. In der That bedeutet der Ausdruck „Magistrat" im Gegensatz zum „Rathe" die verwaltenden Räthe; und erst indem dieß festgehalten wird, kann auch von einer wahren Verantwortlichkeit der letzteren die Rede sein, die sonst nur dem Namen nach besteht, wie wir gleich sehen werden. Das ist an sich sehr einfach. Allein allerdings hat ein solcher Organismus mit so bestimmten Funktionen die Voraussetzung, daß die Gemeinde groß genug sei, um denselben in sich auszutragen. Das nun aber kann wieder nur durch das System des Gemeindewesens geboten werden, von dem wir sogleich reden.

Es ergibt sich nun daraus, daß uns die Gemeindeverfassung allerdings das Wesen und Recht der großen leitenden und herrschenden Faktoren darbietet; allein es ist eben so klar, daß nunmehr die zweite Aufgabe entsteht, die Rechtsverhältnisse dieser Faktoren in ihrer gegenseitigen Berührung und Bestimmung festzustellen. Und daraus dann entsteht das, was wir das Gemeindeverwaltungsrecht nennen.

Es ist vom größten Interesse, die Geschichte des Bürgermeisterthums im Allgemeinen und die Geschichte des Bürgermeisters im Besondern von obigem Standpunkte genauer zu verfolgen; denn wenig Institute gibt es, welche uns so deutlich das Einwirken der Elemente, aus denen die Verfassungen und Verwaltungen hervorgehen, zeigen, wie eben die Bürgermeister. Nur muß man, um die Sache in ihrer ganzen Bedeutung zu fassen, die Idee der Gesellschaftsordnungen mit dem Begriffe von Gesetz und Verordnung verbinden. Bekanntlich ist der Bürgermeister bis auf unsere Zeit die anerkannt gewaltigste Macht in der Gemeinde; ja er erscheint oft als die Gemeinde selbst. Der Grund davon lag eben zunächst darin, daß bei dem Mangel an staatlicher Verwaltung der Herr der örtlichen Verwaltung gleichsam König der Gemeinde war. Bis zu unserem Jahrhundert nun, wo die Elemente der Geschlechts- und ständischen

Ordnung ausschließlich herrschen und das Staatsbürgerthum selbst in den Städten nur noch als Keim existirt, gibt es keine wahre Gemeindevertretung in unserem Sinne. Die alte Gemeindevertretung ist vielmehr entweder ausschließlich in den Händen der Geschlechterordnung, des städtischen Patrizierthums, aber die ständischen Corporationen der Zünfte und Innungen haben daran Theil; die inneren Kämpfe der Städte sind eben deßhalb stets Kämpfe des ständisch-bürgerlichen Elementes gegen die Geschlechterherrschaft; von einem freien Gemeindeleben, von einem Wahlrecht und einer Wahlfähigkeit in unserem Sinn ist keine Rede. Der Bürgermeister aber — und eben so der Schultheiß auf dem Lande — *ist stets der Vertreter der Geschlechterherrschaft*, und der „Rath" ist stets die ihm zur Seite stehende Vertretung der städtischen Geschlechter. In der Wahl und Bestallung des Bürgermeisters gipfelt sich daher stets die in der Gemeinde herrschende Gesellschaftsordnung; die Geschlechter geben viel eher jedes einzelne Recht auf, als das auf die Besetzung der Bürgermeisterstelle, und andernseits schien kein Sieg der ständisch-bürgerlichen Elemente genügend, bis nicht der Bürgermeister aus ihnen hervorgegangen. Eben durch diesen Mangel an einer freien Gemeindevertretung behält der Bürgermeister der früheren Zeit nun auch Beschluß und Verordnungsgewalt zugleich in seiner Hand; *deßhalb* ist von einer Verantwortlichkeit desselben gar keine Rede, aber seine Macht natürlich eine doppelte. In unserer Zeit ist der Bürgermeister etwas ganz anderes; er ist eine *Institution*; die beschließende Gewalt ist schon jetzt zum großen Theil aus seiner Hand genommen, und das wird später noch mehr der Fall sein; er ist daher jetzt nicht mehr Herr sondern Haupt der Gemeinde; sein ganzer alter Charakter ist verloren gegangen, und die letzten Reste verschwinden täglich mehr. *Dadurch* aber ist nun eben das Verwaltungsrecht möglich geworden, dessen Elemente wir jetzt darzulegen haben.

II. Das Gemeindeverwaltungsrecht.

A. Begriff. Der innere (natürliche) und der amtliche (übertragene) Wirkungskreis.

Während nun die Verfassung die Organe der juristischen Persönlichkeit und des persönlichen Lebens der Gemeinde enthält, entsteht die *Gemeindeverwaltung* als die Gesammtheit der Thätigkeiten der vollziehenden Gewalt — die That der Gemeinde. Es ist derselbe Begriff, den wir schon beim Staate dargelegt haben.

Aus diesem Begriff der Gemeindeverwaltung entwickelt sich nun das Gemeindeverwaltungs*recht* als die Gesammtheit der geltenden Bestimmungen, nach welchen die vollziehende Gewalt ihre Funktionen vorzunehmen hat.

Dieses Recht hat daher genau wie im Staate zwei große Gebiete.

Einerseits setzt dasselbe das rechtliche Verhältniß der drei verfassungsmäßigen Organe zu einander in Beziehung auf die wirkliche Verwaltung fort, und so entsteht auch hier dasjenige, was wir das

verfassungsmäßige Vollzugsrecht der Gemeinde — das Umlegen des Regierungsrechts — nennen. Andererseits enthält es das geltende Recht für die Thätigkeit in Bezug auf die wirkliche Verwaltung, oder das eigentliche Verwaltungsrecht. Dieß scheint einfach.

Nun aber ist das geltende Recht für die Thätigkeit der Gemeinde eben nicht bloß der Beschluß der letzteren, sondern die Gemeinde ist ja selbst nur ein Organ der vollziehenden Gewalt. Es gelten daher für die Gemeinde wie für jedes andere Organ auch die Gesetze und Verordnungen des Staats, und bilden daher ihrerseits die Rechtsquelle für das Verwaltungsrecht der Gemeinde. So entsteht in der That ein doppeltes Verwaltungsrecht derselben und zwar in dem streng festzuhaltenden Sinne, daß im ersten Falle der Beschluß der Gemeinde das Recht bildet, im zweiten Falle Gesetz und Verordnung des Staats. Wie weit das letztere eintritt oder eintreten soll, steht hier noch nicht zur Frage; genug daß es bis zu einem gewissen Grade stets der Fall ist. Immer also müssen wir zwei Grundformen des Gemeindeverwaltungsrechts — des für die wirkliche Thätigkeit der verfassungsmäßigen Organe geltenden Rechts — anerkennen.

Natürlich hängt nun das Eintreten dieser Unterscheidung zunächst von der wirklichen, organischen Aufnahme der Gemeindeverwaltung in die gesammte staatliche Verwaltung ab. Sie tritt daher im vorigen Jahrhundert überhaupt nicht ein, sondern erscheint erst mit dem unsrigen. Hier hat man nun versucht, beide Kategorien mit dem Namen des „eigenen" oder „natürlichen" und des „übertragenen" oder „amtlichen" Wirkungskreises der Gemeinde zu bezeichnen. Wir haben uns schon früher gegen diese Unterscheidung in dieser Form erklärt. Ist der übertragene Wirkungskreis ein dauernder, so ist er in Wahrheit ein eigener, und ist er das, so muß man ihn durch jenes Wort nicht als etwas bezeichnen, was man der Gemeinde wieder nehmen könnte. Ist er kein dauernder, so ist er in der That nur ein Auftrag oder Befehl, und daher kein Theil des Verwaltungsrechts der Gemeinde. Darüber dürfte man sich bald einig werden. Der eigentliche Sinn der Unterscheidung aber ist kein anderer als der angegebene. Die Thätigkeiten der Gemeinde, die einen selbständigen Beschluß derselben ausführt, bilden in ihrer Gesammtheit den eigenen Wirkungskreis derselben; diejenigen Thätigkeiten dagegen, welche ein Gesetz oder eine Verordnung des Staats ausführen, enthalten das, was man den übertragenen Wirkungskreis nennen kann. Offenbar ist dabei die Bezeichnung unglücklich; denn je nachdem für eine und dieselbe Thätigkeit ein Gesetz, resp. eine Verordnung existirt, würde sie eigener oder übertragener Wirkungskreis sein, so daß eine objektive Scheidung eben nicht

möglich ist. Man sollte daher ohne eine solche unpraktische Trennung zu versuchen, einfach von innerer (oder eigener) und von amtlicher Verwaltung reden, man würde damit zugleich die beiden Rechtsgebiete bezeichnen, die hier maßgebend sind. Wir verstatten uns daher, diese Namen hier aufzunehmen.

Nur liegt es in diesem Verhältniß, daß dieß ganze Gebiet kein einfaches bleibt. Wir sind daher wieder in der Lage, mit aller Schärfe der Unterscheidung dasselbe zu behandeln.

Demnach zerfällt dasselbe zunächst in die zwei Theile des Vollziehungs- und des eigentlichen Verwaltungsrechts der Gemeinde. Beide lassen sich jedoch in ihren Elementen leicht darstellen.

Die obige Unterscheidung des natürlichen und übertragenen Wirkungskreises, obwohl der Sache nach fast in allen Gemeindeordnungen enthalten, stammt bekanntlich formell aus der österreichischen Gemeindeordnung von 1849 und ist in der neueren beibehalten. Vielleicht daß es uns gelingt, in Folgendem den eigentlich praktischen Sinn derselben darzulegen.

B. Das verfassungsmäßige Vollziehungsrecht der Gemeinde.

Das verfassungsmäßige Vollziehungsrecht der Gemeinde enthält nun, genau wie das Regierungsrecht, das rechtliche Verhältniß der drei organischen Faktoren in der Vollziehung des Gemeindewillens. Auch diese liegen, wie schon gesagt, in der Natur der That und ihrer Grundlage. Allein hier treten uns sofort die tiefen Unterschiede entgegen, je nach der so eben bezeichneten Natur des Gemeindebeschlusses, und so entsteht das, was wir das System dieses Vollziehungsrechts nennen müssen.

1) Das innere Vollzugsrecht der Gemeinde.

Das innere Vollzugsrecht der Gemeinde beruht darauf, daß der Beschluß der Vertretung nach eingeholter Zustimmung des Vorstandes rechtlich als Wille der Gemeinde gilt. Er ist das Gesetz derselben.

Die Funktion der vollziehenden Organe ist es daher, zunächst diese Beschlüsse zu vollziehen. Die Pflicht dazu liegt in dem Dasein des Beschlusses; eine Vollzugsclausel ist nur unter besonderen Verhältnissen zweckmäßig. Mit der Pflicht ist das Recht zur Vollzugsverordnung gegeben. Bürgermeister und Gemeindevertreter machen den Beschluß; Bürgermeister und Rath machen die Verordnung. Es muß als erster Grundsatz gelten, daß die Vertretung nie eine Verordnung — Anwendung eines Beschlusses auf concreten Fall — und der Rath nie einen Beschluß machen darf. Allein von dem letzteren Satze gibt es Eine Ausnahme. Wo ein Gemeindebeschluß fehlt, können Bürgermeister

und Rath denſelben mit der Verordnung *erſetzen*; das iſt das Analogon der Verwaltungsverordnung. Es iſt dann Sache der Vertretung, einen förmlichen Beſchluß an die Stelle der letzteren zu ſetzen. Dieß Verhältniß iſt einfach.

Eben ſo iſt es klar, daß Bürgermeiſter und Rath in Fällen der äußeren Gefahr *Nothverordnungen* erlaſſen können. Nur dürfen dieſelben nie ſich auf die Rechte der Vertretung beziehen, ſondern müſſen ihr *ſogleich* vorgelegt werden, damit ſie daraus einen *Nothbeſchluß* machen.

Dieß ſind die einfachen formalen Elemente des inneren Vollzugsrechts. Eben ſo einfach ſind die Grundſätze für die Haftung der Vollzugsorgane. Wir ſetzen hier die Grundbegriffe des verfaſſungsmäßigen Regierungsrechts als bekannt voraus. Das Folgende *kann* nichts ſein, als die einfache Anwendung derſelben auf das Gemeindeweſen.

Bürgermeiſter und Rath ſind zunächſt *verantwortlich* für ihre Verordnungen und Thätigkeiten, daß dieſelben im Geiſte der Gemeindebeſchlüſſe geſchehen. Die Form, in welcher dieſe Verantwortlichkeit zur Geltung gebracht wird, kann hier kaum eine andere ſein, als die der öffentlichen Erklärungen und Abſtimmungen in der Gemeindevertretung. So ſtark iſt keiner, daß er ſich gegen dieſelben erhalten könnte.

Aber anders geſtaltet es ſich da, wo die Verordnungen derſelben gegen die Beſchlüſſe der Vertretung gehen. Hier tritt der Begriff und das Recht der Haftung anſtatt das der Verantwortlichkeit ein, und dieſe Haftung erſcheint in der *Klage*, welche die Gemeindevertretung gegen die vollziehende Gewalt erhebt. Das iſt das Analogon der Miniſteranklage; nur iſt ſie durch die Vertretung zu beſchließen, und einfach bei dem *ordentlichen Gericht* einzubringen. Das Urtheil lautet auf Gültigkeit oder Ungültigkeit der bürgermeiſterlichen Verordnung eventuell auf Haftung für den Schaden, den die Gemeinde leidet. Da nun, wo es ſich um wirthſchaftliche Aufgaben handelt, in denen der Bürgermeiſter die Gemeinde privatrechtlich vertritt, müſſen wir jedoch einfach die Grundſätze des Mandats als geltende annehmen, und die Haftungspflicht des Bürgermeiſters nach den Grundſätzen des Mandatsverhältniſſes eintreten laſſen. Dieß ſind die Grundſätze für das Klagrecht; ein *Beſchwerderecht* für die innere Vollziehung der Gemeinde können wir jedoch nur in Beziehung auf die Funktion der Gemeindebeamteten zulaſſen, gegen welche die Beſchwerde an Bürgermeiſter und Rath geht; gegen die letzteren kann es zwar Klage, aber nicht Beſchwerde geben, und zwar einfach deßhalb nicht, weil ſonſt der Burgermeiſter ſelbſt auch dann, wenn er ganz im Namen der Gemeinde handelt, doch nur als Beamteter behandelt werden würde. Natürlich iſt

das in den Gemeindeordnungen anders, welche den Bürgermeister eben als Ortsobrigkeit auffassen; aber es ist klar, daß das Recht auf Beschwerde gegen den Bürgermeister ihn zu einer untergeordneten Behörde machen würde. Das Recht jedes Einzelnen dagegen, sich über Bürgermeister und Rath bei der Gemeindevertretung zu beschweren, statt sie zu verklagen, müßte die ganze Stellung derselben vernichten.

Schließlich darf bemerkt werden, daß für das Klagerecht in Beziehung auf Competenz, Litispendenz u. s. w. genau dieselben Grundsätze gelten müssen, wie für administrative Klage überhaupt.

2) Das amtliche Vollzugsrecht der Gemeinde.

Das amtliche Vollzugsrecht der Gemeinde entsteht in allen den Fällen, wo die Vollzugsgewalt der letzteren, Bürgermeister und Rath, nicht mehr einen Beschluß der Gemeinde, sondern vielmehr ein Gesetz oder eine Verordnung des Staats zur Vollziehung bringt.

Die Voraussetzung daher liegt offenbar darin, daß die Gemeinde eben selbst ein Organ der vollziehenden Gewalt des Staats ist, und in ihrer Thätigkeit daher den Willen des letzteren verwirklichen muß.

Ist das nun der Fall, so erscheinen Bürgermeister und Rath hier als Organe der Regierung für die Gemeinde; das, was sie thun, geht nicht mehr aus dem Beschlusse der letzteren hervor; sie scheinen daher auch der Gemeinde in allen diesen Fällen gar nicht verantwortlich, sondern haften wie jeder andere einzelne Beamtete der Regierung und ihre Organe. Und das ist nun eben der Standpunkt, den die französisch-preußische Gesetzgebung über das Gemeindewesen einnimmt. Es ist aber klar, daß derselbe am Ende jede Selbständigkeit der Gemeinde untergraben muß. Denn die wahre Idee der freien Selbstverwaltung beruht doch darauf, daß die Vollzugsorgane den Willen des Beschließenden thun. Das Mittel, welches daher Harmonie zwischen beiden Faktoren herstellt, ist die Verantwortlichkeit. Scheidet man sie aber, so ist es klar, daß die wahre Selbstverwaltung damit zu Ende ist; es entstehen jene Mitteldinge, wie wir sie in Frankreich und Preußen sehen, in denen der Beschluß der Gemeinde, die Vollziehung der Regierung gehört. Das Mittel der Lösung aber liegt im Folgenden.

In der That nämlich vollziehen nicht Bürgermeister und Rath, sondern es vollzieht die Gemeinde das Gesetz und die Verordnung, und erst in der Gemeinde die ersteren. Es folgt, daß der, auf die Vollziehung als solcher gerichtete Wille noch nicht ein Wille von Bürgermeister und Rath, sondern ein Wille der Gemeinde, das ist also der Gemeindevertretung sein muß. Daraus ergibt sich, daß Bürgermeister und Rath auch da, wo sie im Namen der Gemeinde ein Gesetz zur Verwirklichung

bringen, nicht zu dem Zweck eine einseitige behördliche Verfügung erlassen können, sondern daß die Gemeindevertretung diese Verfügung zu bestimmen, und Bürgermeister und Rath daher nicht wie eine Behörde unmittelbar das Gesetz oder die Verordnung, sondern vielmehr den, über die Ausführung beider gefaßten Beschluß der Gemeindevertretung auszuführen haben, und mithin eben der Gemeindebeschluß selbst die eigentliche Verfügung ist. Der Bürgermeister hat daher das Gesetz und die Verordnung der Gemeindevertretung vorzulegen und ihre Verfügung zu vollziehen. Dabei allerdings tritt wieder das Princip der Verantwortlichkeit ein. Die Vollzugsgewalt der Gemeinde haftet nämlich der Regierung einerseits dafür, daß der Wille der Regierung der Gemeindevertretung auch wirklich vorgelegt und daß irgend ein Beschluß darüber gefaßt werde, da der Bürgermeister das Haupt der Gemeinde ist; und zweitens haftet er dafür, daß der gefaßte Beschluß nicht zur Vollziehung gelangt, wenn derselbe in offenbarem Widerspruch mit dem zu Vollziehenden, dem Willen des Gesetzes oder der Verordnung steht. Denn in diesem Falle soll der Bürgermeister seine Entlassung geben, indem er als Haupt der Vollziehung und Gesetzgebung, wenn einmal durch seine Zustimmung der Gemeindebeschluß zu Stande gekommen ist, denselben auch pflichtmäßig vollziehen müßte. Auf diese Weise löst sich die obige Frage, indem man den Beschluß der Vertretung und nicht den Willen der Vollziehung als die Quelle der Vollziehungsgewalt in der Gemeinde setzt; und nur so wird es vermieden, daß nicht zwischen Vertretung und Vollziehung ein fremdes Element hineintritt, das die wahre Selbstverwaltung vernichtet.

Allerdings gibt es davon Eine Ausnahme; das ist der Fall der Nothverordnung. Die Nothverordnung hat gegenüber der Selbstverwaltung nämlich einen ganz bestimmten und jetzt erst klar zu definirenden Inhalt. Sie besteht darin, daß die Regierung das Recht hat, im Namen dringender Gefahr der Vollzugsgewalt der Gemeinde zu befehlen, oder auch eventuell gegen den Beschluß der Vertretung eine bestimmte Anordnung zur Ausführung zu bringen. In diesem Falle halten wir dafür, daß Bürgermeister und Rath die Verpflichtung haben, den Willen der Regierung zu befolgen, und daß die Verantwortlichkeit damit von ihnen auf die Regierung übergeht. Nur ist auch hier erforderlich, daß der Titel der Gefahr im Verzuge ausdrücklich ausgesprochen sei. Doch muß demselben das Recht bleiben, gegen unmittelbare Anzeige an die Regierung eher seine Entlassung zu geben, als daß er etwas vollzöge, was gegen seine Ueberzeugung ist. Es ist darum Sache der Regierung, ihrerseits nach den Grundsätzen der Oberaufsicht weiter zu verfahren.

Es gehört schon ein hoher Grad von freier Auffassung und viel Klarheit über das Wesen von Gesetz und Verordnung dazu, um diese Grundsätze anzuerkennen. Der Gedanke, daß auch der bestimmteste Befehl der Regierung erst durch den Beschluß der Vertretung zur Ausführung an die Gemeindevollzugsgewalt übermittelt werden kann, und daß eben deßhalb nicht der Bürgermeister, sondern erst die Gemeinde der Behörde haftet, ist von der bisherigen Auffassung sehr entfernt. Auch hier aber dürfen wir darauf hinweisen, daß man diese Sätze nicht etwa für sich betrachten, sondern sie in enge Verbindung mit den Grundsätzen über das Recht der Autonomie und Oberaufsicht im Gemeindewesen zu bringen hat, da sie alleinstehend kein wahres Bild von der ganzen Gemeindeverwaltung geben. Denn natürlich muß, wenn die Gemeinde als Ganzes ihre Funktion als vollziehende Gewalt nicht vollbringen will, die Regierung Mittel in Händen haben, das hervorzubringen, da sie zuletzt für die Verwirklichung des Gesetzes haftet. Davon später. Hier aber handelt es sich nur darum, den Bürgermeister und Rath auch in den Fällen nicht von der Gemeindevertretung zu scheiden, wo es sich um den Vollzug von Verordnung handelt. Und dieß ist nur in der obigen Weise möglich. — Es ist natürlich, daß die bestehenden Gemeindeordnungen diese Grundsätze noch nicht anerkannt haben, da man auch in der staatlichen Verfassung die Gesetzgebung von der Vollziehung nicht gehörig scheidet.

C. Die wirkliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht.

1) Begriff und System der wirklichen Verwaltung der Gemeinde.

So wie man auf dem obigen Wege dazu gelangt, Begriff und Inhalt der Gemeinde in ihrer ganzen öffentlich rechtlichen Bedeutung aufzufassen, so wird es nun allerdings unabweisbar, auch die positiven, praktischen Thätigkeiten und Aufgaben der Gemeinde sich nicht mehr in den Einzelheiten, sondern als ein organisches Ganze zu vergegenwärtigen. Wir wissen recht wohl, daß wir damit eine Forderung an die wissenschaftliche Behandlung des Gemeindewesens und in letzter Linie auch an die Gesetzgebung stellen. Allerdings ist dieselbe zunächst nur formell; sie ist aber dennoch von so entscheidender Bedeutung, daß wir ihren Sinn mit einigen Worten hier schon im Voraus erklären müssen.

Das ganze Gemeindewesen hat sich in seiner Selbständigkeit bekanntlich nur langsam von der Obergewalt der Regierung losgelöst. Der Unterschied der Vollzugsgewalt von der beschließenden ist nur noch im Keime gegeben; über den Inhalt der wirklichen Verwaltung für die Gemeinde ist man sich wo möglich noch weniger klar und einig. Die Gemeindegesetzgebungen, denen ja überhaupt auch für den Staat kein System der wirklichen Verwaltung vorlag, kamen gar nie dazu, ein solches System für die Verwaltung der Gemeinde auch nur zu

ſuchen, geſchweige denn aufzuſtellen; dazu kam, daß bei dem außerordentlich großen Unterſchied des Gemeindeumfangs, wie derſelbe durch die ausſchließliche Geltung des Begriffes der Ortsgemeinde bedingt war, es geradezu unmöglich erſcheinen mußte, das ganze Gebiet der Verwaltung auf das Gemeindeweſen zur Anwendung zu bringen. So iſt es gekommen, daß man eigentlich nie die Verwaltung im Gemeindeweſen in ihren organiſchen und ſyſtematiſchen Inhalt aufgelöst hat. Man hat ſich, und das iſt der Charakter dieſes Gebietes ſowohl in Wiſſenſchaft als Geſetzgebung, damit begnügt, unter Verwaltung und Verwaltungsrecht der Gemeinde — *wenn* man es überhaupt ſelbſtändig von der Verfaſſung ſchied — die Grundſätze der rein wirthſchaftlichen Verwaltung als „die Verwaltung des Gemeindevermögens" darunter zu denken und ſich im Uebrigen damit zu begnügen, die über die Vermögensverwaltung hinausgehenden Aufgaben und Rechte der Gemeinde ſtückweiſe etwa als „Competenz" oder „Rechte" der Gemeinde aufzuzählen, ohne ſich zu fragen, warum man denn dazu kam, dieſe Rechte als etwas Beſonderes neben all die übrigen Beſtimmungen hinzuſtellen, die ja doch eben ſo gut „Rechte" der Gemeinde enthalten. Es iſt daher kein Zweifel, daß hier ein faſt gänzlich unaufgelöstes Gebiet des Gemeindeweſens liegt, deſſen Bedeutung wohl auf den erſten Blick klar iſt; denn es umfaßt eben das praktiſche Leben der Gemeinde ſelber.

Legt man nun hier den Begriff des Staats zum Grunde, wie wir ihn im I. Band entwickelt haben, ſo iſt dieſe Frage ziemlich klar. Die Gemeinde umfaßt *alle* Intereſſen, ſo weit ſie einer örtlichen Beſchränkung fähig ſind. Die Lehre von der wirklichen Verwaltung zeigt uns nun, daß dieſe Intereſſen oder Lebensaufgaben in drei große Gebiete zerfallen. Das erſte iſt das der *Wirthſchaft*, das zweite iſt das der *Rechtspflege*, das dritte iſt das des *Inneren*, oder die Verwaltung der Elemente der perſönlichen Entwicklung, die Verwaltung im engſten Sinne. Es folgt daher, daß die Gemeindeverwaltung, mag ſie formulirt ſein wie ſie will, ſtets in *dieſe drei Gebiete zerfällt*, und daß man daher alles, was an Geſetzgebung über die Aufgaben und Thätigkeiten der Gemeinden *aller* Völker und Zeiten beſtimmt worden iſt, oder was die Wiſſenſchaft dafür fordern mag, ſtets auf dieſe drei großen Gebiete und ihr Recht reduciren muß. Ohne das gibt es vielleicht juriſtiſche Interpretationen und legislative Experimente, aber kein organiſches Verſtändniß der Gemeindeverwaltung.

Dieß Syſtem der Gemeindeverwaltung, an ſich ſcheinbar theoretiſch, wird nun dadurch von größter praktiſcher Bedeutung und zugleich zur Grundlage einer eingehenden hiſtoriſchen Auffaſſung, daß jedes dieſer drei Gebiete ſeine eigene Geſchichte und ſeine eigene Geſetzgebung hat,

und ſomit zu einem ſelbſtändigen Gebiete des Gemeinderechts geworden iſt und noch gegenwärtig als ſolches daſteht, wenn man auch das an ſich einfache Verhältniß nicht immer klar verſtanden hat. Aber eben von dieſem Standpunkt aus wird nun auch der Stoff ein ſo reicher, daß es für unſere Arbeit ganz unthunlich iſt, ihn weiter zu verfolgen. Wir müſſen die Sache beſonderer Darſtellung überlaſſen, und begnügen uns daher, nur die leitenden Gedanken hier aufzuſtellen. Der Kundige wird dann ohne Mühe nicht bloß das hiſtoriſche Material darnach ordnen, ſondern auch die Stellung und den Werth jeder poſitiven Gemeindeordnung darnach beurtheilen.

2) Die wirthſchaftliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht. Das Gemeindebudget und die Gemeindevertretung.

Die wirthſchaftliche Verwaltung der Gemeinde iſt zunächſt nichts anderes, als die Anwendung der Staatswirthſchaft und ihrer Grundbegriffe auf das wirthſchaftliche Gemeindeleben. Die Gemeinde hat darnach ihre Einnahmen, welche aus dem Vermögen, den wirthſchaftlichen Leiſtungen (Anlagen, Anſtalten u. ſ. w.) und den Steuern hervorgehen, an welche ſich der Gemeindekredit und das Gemeindeſchuldenweſen anſchließen. Die Ausgaben der Gemeinde ſind gleichfalls die Verwendungen dieſer Einnahmen für die Zwecke der Gemeinde. Das iſt die Wirthſchaft der Gemeinde für ſich. Aus dieſer Wirthſchaft entſteht nun das wirthſchaftliche Verwaltungsrecht der Gemeinde als die Geſammtheit derjenigen Beſtimmungen, nach welchen die Gemeinde über ihre Einnahmen und Ausgaben beſchließt, und die wirkliche Verwendung der letzteren oder das Einfließen der erſteren controlirt. Den Ausdruck dieſes Rechts bildet das Budget der Gemeinde, das gerade bei der Gemeinde vielfach als wirthſchaftliches Geſetz im engeren Sinne, nämlich als Gemeindebeſchluß über die Verwaltung des Gemeindevermögens erſcheint, da die Steuern der Gemeinde auf dem Continent erſt in neueſter Zeit anfangen von Bedeutung zu werden. Hier eröffnet ſich nun ein unendlich weites Gebiet, von welchem wir nur die leitenden Grundſätze als Principien der wirthſchaftlichen Gemeindegeſetzgebung und Verwaltung aufſtellen können.

Erſter Grundſatz: es iſt falſch, die Selbſtverwaltung des Gemeindevermögens als den Beginn der freien Verwaltung anzuſehen, da dieß Recht nicht im Weſen der letzteren, ſondern in dem der Perſönlichkeit und ihres Eigenthums überhaupt liegt. Die freie wirthſchaftliche Verwaltung beginnt erſt bei der Selbſtbeſteuerung, und dieſe ſoll Sache der Gemeindevertretung ſein, welche allein über das Steuerſyſtem der Gemeinde zu beſchließen hat. Es iſt falſch, dafür

eine Genehmigung der Regierung zu fordern; eben so wenig soll eine Genehmigung der Landschaft nothwendig sein; wohl aber ist dieselbe praktisch richtig bei Veräußerung von Immobilien. Im Uebrigen soll die Theilnahme der Gemeindebürger nicht durch die Oberaufsicht der Regierung grundsätzlich überflüssig gemacht werden.

In der That klingt es beinahe wunderbar, wenn die Gemeindeordnungen den Bürgern das „Recht" zugestehen, ihr eigenes Vermögen zu verwalten. Die Genehmigung der Steuern hatte allerdings einen Sinn und hat ihn noch, so lange man nicht die beschließende Gewalt von der verordnenden des Bürgermeisters und Rathes getrennt hatte; denn so lange diese die Steuern bestimmen, bestimmt sie ja in der That ein Organ der vollziehenden Gewalt, und hier muß die letztere das Recht haben, genehmigend einzugreifen. Man kann mit aller Bestimmtheit vorhersagen, daß dieß Recht der Genehmigung verschwinden wird, sobald die Verfassung nach ihren drei Organen richtig geordnet ist. So wie in einer Gemeindeordnung der Satz steht: die Gemeindevertretung verhandelt und beschließt alljährlich öffentlich über die Einnahmen und Ausgaben, bedarf es keiner Genehmigung mehr — die ja ohnehin fast nie verweigert wird.

Zweiter Grundsatz: das wirthschaftliche Gesetz (Budget), dessen Schwerpunkt daher diese Selbstbesteuerung und die Verwendung der dadurch erzielten Einnahmen ist, muß jährlich und öffentlich verhandelt werden; der Bürgermeister hat es mit dem Rathe zu entwerfen, die Räthe haben es zu vertreten, die Gemeindevertretung hat darüber endgültig zu beschließen.

Es ist natürlich, und mehr als das, es ist nothwendig, daß diese Verhandlung über das Gemeindebudget die Hauptaufgabe der Gemeindevertretung werden muß, während ebenso naturgemäß die vollziehende Gewalt die wirkliche Verwendung der ihr zugewiesenen Summen für die dafür bestimmten Ausgaben haben wird. Und zwar wesentlich deßhalb, weil dieselbe vorzugsweise über die Nothwendigkeit der vorgeschlagenen Verwendungen oder Ausgaben stattfinden wird, welche ja eben die materiellen Mittel der praktischen Verwaltung enthalten. Es ist daher grundsätzlich falsch, sich wie die meisten Gemeindeordnungen mit einer öffentlichen Auflage der Gemeinderechnungen zu begnügen, in die jeder „Einsicht" nehmen kann. Es ist falsch, zu glauben, daß das etwas nützt; es ist falsch, zu glauben, daß es geschieht; es ist falsch, zu glauben, daß, wenn es geschieht, es das nützt, was es nützen soll, nämlich an den ziffermäßigen Ausgaben den Werth derselben, und an den Einnahmen die Richtigkeit der Besteuerung zu zeigen. Das, diese Hauptsache, kann eben nur die regelmäßige Debatte einer, von der

Executive in der Gemeinde gänzlich abgetrennten Gemeindevertretung leiſten. Es iſt daher falſch, dieſes durch eine Controle erſetzen zu wollen, die ihrer Natur nach nur die Ziffern und nicht die Verwendung controlirt. Es iſt daher nothwendig, die wirthſchaftliche Geſetzgebung zum Schwerpunkt im ganzen Gemeindeleben zu machen. Man halte dieſe Forderung feſt, und man braucht ſich gar nicht mehr um allerlei zuletzt ganz nutzloſe Competenzbeſtimmungen der Gemeinde zu kümmern; man gebe uns dieß, und kryſtalliſire um die Budgetfrage das Gemeindeleben, und laſſe ſie hier frei ſchalten und walten, und es gibt kein Gebiet derſelben mehr, das ſich nicht bald in organiſcher Weiſe geſtalten wird.

Leider aber iſt gerade dieſer Theil der am wenigſten genügend behandelte. Die Geſchichte der Gemeinden hat ſo gut als gar keine Empfindung für das Gemeindeſteuerweſen, das eine dürftige Heimath bei Lang und Anklänge bei der Rechtsgeſchichte findet; die publiciſtiſche Behandlung hat das Princip des Budgets auf das Gemeindeweſen nicht anzuwenden gewußt, und die Gemeindegeſetzgebung iſt bei den Beſtimmungen über die Verwaltung des Vermögens ſtehen geblieben. Hier liegt daher die erſte und wichtigſte Aufgabe der Theorie und Praxis des Gemeindeverwaltungsrechts. Stehen aber die übrigen beiden Grundſätze feſt, ſo ergeben ſich die einzelnen Anwendungen, die rationelle Beſteuerung, die formale Controle, die Reviſion u. a. m. leicht von ſelbſt. Wir enthalten uns darauf einzugehen.

Der dritte Grundſatz iſt dann: die vollziehende Gewalt haftet dafür, daß die im Gemeindebudget bewilligten Steuern und Einnahmen auch wirklich nur für den Zweck verwendet werden, für den ſie bewilligt ſind. Auch das braucht nur als allgemeines Princip anerkannt zu ſein; hat eine Gemeinde nur eine ſelbſtändige Vertretung, welche die Budgetdebatte jährlich durchführt, ſo braucht man für die ſtrenge Entwicklung der Conſequenzen nicht zu ſorgen, die in dem obigen Princip gegeben ſind.

3) Die Rechtspflege der Gemeinde.

Auch hier ſtehen wir vor einem Gebiete, das an Inhalt und Bedeutung wenig andern nachſteht, und das, ganz ähnlich wie das Recht der wirthſchaftlichen Gemeindeverwaltung, oft und gründlich behandelt, aber ſelten oder eigentlich faſt nie in ſeiner gehörigen Verbindung eben mit dem Gemeindeweſen aufgefaßt worden iſt. Daher erſcheint es auch vielen, als ob die Forderung der neuen Zeit, daß die Gemeinde einen Theil der Rechtspflege in ihre Verwaltung aufnehmen ſolle, etwas ganz neues enthalte. Andere wieder ſind der nicht minder einſeitigen

Meinung, als handle es ſich bei dieſer Frage um nichts als um eine einfache Verwaltungsthätigkeit. Es gibt daher eine Richtung, welche der Gemeinde und ihrer Selbſtverwaltung zu viel Recht einräumen will; die Behandlung der Sache ſelbſt aber iſt faſt gänzlich der Lehre von der Gemeinde entzogen; das neueſte Beiſpiel dafür gibt wohl Gierkes Werk, das, beſtändig von den Gemeinden handelnd, gar nicht zur Rechtspflege derſelben gelangt. Allerdings nun muß man dabei wohl einen etwas höheren Standpunkt einnehmen, der auch für die künftige Entwicklung maßgebend werden muß und zugleich den Maßſtab für die Beurtheilung des gegenwärtigen Rechts abgibt. Dieſer iſt nun folgender:

In der That iſt nämlich das Gericht *nicht* bloß ein Verwaltungskörper, und dieß muß feſtgehalten werden. Daſſelbe erſcheint vielmehr in der Rechtsgeſchichte überhaupt als ein hochwichtiges Organ der *Rechtsbildung*; es ſcheint unnöthig, hier darzulegen, wie und warum das der Fall iſt. Iſt es aber der Fall, ſo ergibt ſich, daß das Gericht in ſeiner ganzen Organiſation ſich als Glied desjenigen Organismus hinſtellt, der ſelbſt die Rechtsbildung übernimmt; oder, wie wir ſagen müſſen: die Natur der Rechtsbildung fordert, daß die Gerichte von *derſelben* Gewalt beſtellt werden, welche *die Rechtsgeſetze gibt*, *nach denen die Gerichte zu urtheilen haben*. Dieß Geſetz beherrſcht von jeher die Organiſation der Gerichte überhaupt, und alſo auch die der Rechtspflege der Gemeinde.

Es folgt daher, daß die Gemeinde das Gericht ſo lange und ſo weit ſelbſt bilden wird, als ſie ſelbſt das Recht bildet, und daß das Gemeindegericht aufhört, ſobald die rechtsbildende Kraft außerhalb der Gemeinde liegt. Iſt das letztere der Fall, ſo wird es vielmehr ein Widerſpruch mit der organiſchen Entwicklung der Dinge ſein, wenn die Gemeinde auch dann und da noch die Rechtspflege als Theil ihrer Verwaltung behält, wo die Rechtsbildung ſtatt von ihr, vielmehr vom Staate ausgeht.

Nun ſehen wir allerdings, daß urſprünglich die Gemeinde, und zwar ſowohl die Land- als die Stadtgemeinde, die eigentlich rechtsbildenden Körper ſind. Das ſteht hiſtoriſch feſt, und beruht auf Gründen, die wir nicht erſt weiter darzulegen brauchen. Mit der größeren Entwicklung des Geſammtlebens dagegen wird auch der Kreis, welcher das Recht bildet, ein immer größerer. Es iſt dieſer bekannte Proceß ein leicht aufzulöſender; er beruht darauf, daß der Grundbeſitz und das gewerbliche Capital mehr und mehr ihren Unterſchied verlieren, und ſtatt der Begriffe von Grund und Boden und Gewerbe der Begriff der Güter an ihre Stelle tritt; in dem Begriff und damit auch in dem Recht des Gutes ſind ſich alle Güter gleich. Nun aber ſagen wir,

daß da, wo jede Unterſcheidung der Güter in Beziehung auf ihr Recht wegfällt, die materielle Baſis der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft gegeben iſt. Und ſo ergibt ſich der Satz, daß in der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft nur der Staat ſelber der rechtsbildende Faktor iſt; er iſt nicht bloß für alles andere, ſondern auch für das Recht die einzige geſetzgebende Gewalt. Das iſt gewiß. Daraus aber folgt wieder, daß auch die Geſammtheit der Gerichte und ihrer Thätigkeit als eine Aufgabe der Staatsverwaltung erſcheinen muß; mit der eigenen Rechtsbildung verliert die Gemeinde naturgemäß ihr eigenes Gericht, und die Richter werden grundſätzlich Staatsbeamtete.

Es iſt nun kein Zweifel, daß wir auf dieſem Standpunkte in unſerem Jahrhundert ſtehen, und es muß daher als erſter Grundſatz für die Rechtspflege gelten, daß die Gemeinde als ſolche mit derſelben gar nichts zu thun hat, ſondern daß die Geſammtheit aller Richter als ein von dem Gemeindeleben unabhängiger, dem Staatsleben allein angehöriger Organismus daſtehen muß. Und in der That iſt dieſer Grundſatz auch von der ganzen Geſetzgebung Europa's angenommen worden, ohne daß man ſich über ſeinen tieferen Zuſammenhang gerade genauere Rechenſchaft abgelegt hatte.

Allein aus demſelben Grundſatz folgt nun auch der zweite, der zugleich die Ausnahme und die Beſtätigung des erſteren bildet. Ein gewiſſes enges Maß von Rechtsbildung, die Modifikation unbeſtrittener allgemeiner Rechtsprincipien durch ſachliche oder örtliche Momente, bleibt den verſchiedenen Lebenskreiſen. Daher iſt es auch naturgemäß, daß ſich an das Syſtem dieſer rechtsbildenden Körper ein analoges Syſtem von Gerichten anſchließt. Wir finden dieſe Gerichte zunächſt auf der Baſis von Handel und Gewerbe, in dem Handels-Wechſel- und Gewerbegerichte. Wir finden es aber auch im Gebiete des Grundbeſitzes und ſeiner örtlichen Verhältniſſe. Aus dieſen aber geht der Körper der Gemeinde hervor. Und ſo ergibt ſich, daß das natürliche Gebiet der Rechtspflege der Gemeinde dasjenige iſt, wo die örtlichen Verhältniſſe derſelben noch als rechtsbildend ſich erhalten. Dieß Gebiet aber iſt dasjenige, wo die Gemeinde ſelbſt noch eigene Verordnungen erlaſſen kann. Das eigentliche Gemeindegericht iſt daher der, von der Gemeinde ausgehende richterliche Organismus über das durch die Gemeindeverordnungen gebildete Recht; und das iſt wieder vor allen Dingen das niedere Polizeirecht. Hier iſt daher auch in der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft noch ein Gemeindegericht möglich, und hier iſt es auch zum Theil vorhanden.

Allein daran ſchließt ſich nun der dritte Grundſatz für die Gemeinderechtspflege. Wenn auch hier das Recht ein beſonderes iſt, ſo darf doch das Verfahren nicht von dem für das allgemeine Recht geltenden

ſich unterſcheiden; oder, es kann die Gemeinde kein beſonderes Gerichtsverfahren für ihre Rechtspflege ſetzen. Es ſcheint dieſer Satz keines Beweiſes zu bedürfen.

Endlich haben namentlich die öſterreichiſchen Gemeindeordnungen noch den Vergleichsverſuch als einen Theil der Rechtspflege der Gemeinde aufgenommen („durch gewählte Vertrauensmänner" niederöſterreichiſche Gemeindeordnung §. 25), ein Satz, der einer eingehenden Erörterung bedarf, und auf den wir hier nun als einen ſehr beachtenswerthen aufmerkſam machen wollen. — Dieß nun ſind die leitenden Grundſätze für die Rechtspflege der Gemeinde und die Behandlung der Frage, ob und wie weit eine ſolche für die Zukunft der Gemeindeordnungen noch ſtattfinden ſoll. Und jetzt gelangen wir zum letzten Theile der Gemeindeverwaltung.

4) Die innere Gemeindeverwaltung.

Indem wir nun dieß letzte Gebiet betreten, müſſen wir von vorn herein davon ausgehen, daß wir für daſſelbe zu keinem Reſultate gelangen können, und daher in dieſelbe Leere des Gegenſtandes fallen werden wie die bisherigen Behandlungen, wenn wir nicht den hochwichtigen Gegenſtand von einem allgemeineren Standpunkt, von dem Begriffe der inneren Verwaltung ſelbſt, betrachten dürfen.

Die poſitiven Gemeindeordnungen nämlich weiſen den Gemeinden faſt alle gewiſſe Aufgaben zu, welche ohne allen Zweifel der inneren Verwaltung angehören. Ebenſo unzweifelhaft iſt dabei das, dieſe geſetzlichen Beſtimmungen beherrſchende und durchdringende Gefühl, daß alle dieſe poſitiven Beſtimmungen doch am Ende keine eigentliche Abgränzung der Competenz enthalten können und ſollen, und zwar einfach darum nicht, weil eben eine ſolche objektive Unterſcheidung ſich gar nicht feſthalten läßt. Faſt ausnahmslos ſetzen daher die Gemeindeordnungen zwei Geſichtspunkte, die wir namentlich in den öſterreichiſchen Gemeindeordnungen als den neueſten am deutlichſten ausgedrückt finden. Es heißt zuerſt, „daß der (ſelbſtändige) Wirkungskreis der Gemeinde — alles umfaſſe, was das Intereſſe der Gemeinde zunächſt berührt, und innerhalb ihrer Gränzen durch ihre eigenen Kräfte beſorgt und ausgeführt werden kann," — und dann folgen einzelne (13) Kategorien, die als ſolche bezeichnet werden, „welche in dieſem Sinn beſonders hieher gehören," (niederöſterreichiſche Gemeindeordnung von 1803 §. 25). Im Weſentlichen iſt es ebenſo in allen deutſchen Gemeindeordnungen. Es fragt ſich daher, welches die Bedeutung dieſer Nebeneinanderſtellung ſei, und ob in derſelben nicht vielmehr ein anderer Gedanke zum Grunde liege, der ſeine definitive Formulirung von der Wiſſenſchaft

erwartet, obwohl es kein Zweifel ist, daß namentlich in diesen österreichischen Gesetzen alle Elemente dieser Formulirung schon gegeben sind.

Wir glauben nun, daß das nicht schwer ist, wenn man den Begriff der inneren Verwaltung überhaupt zum Grunde legt.

Die innere Verwaltung hat diejenigen Bedingungen der persönlichen Entwicklung zu geben, welche der Einzelne sich nicht selber verschaffen kann. Sie geht vom Staate zunächst aus, allein jene inneren Bedingungen sind dennoch vollkommen dieselben, ob sie nun in der Gemeinde oder im ganzen Staate erscheinen. Denn Wege und Straßen, Sicherheitspolizei und Sittlichkeitspolizei, Armenwesen und Schulwesen sind weder ausschließlich staatliche Aufgaben, noch Sache der Gemeinden, sondern liegen im Wesen der Persönlichkeit.

Ist das nun der Fall, so ergibt sich, daß die innere Verwaltung der Gemeinde ihrem Objekte nach gar keine Gränzen haben kann und soll, sondern daß sie an sich alle Aufgaben der inneren Verwaltung begreift. Wo also immer solche nähere Bestimmungen über die Competenz der Gemeindeverwaltung erscheinen, können sie nie die Natur einer principiellen Beschränkung derselben haben, sondern müssen etwas wesentlich anderes bedeuten. Denn die Competenz der inneren Verwaltung der Gemeinde umfaßt grundsätzlich das ganze Gebiet derselben. Die Anführung specieller Gebiete der Gemeindecompetenz bedeutet daher nicht, daß dieselbe auf diese Gebiete beschränkt sei, sondern hat vor allem nur den Charakter und das Recht von Beispielen für einen allgemeinen Grundsatz.

Dennoch genügt dieser allgemeine Grundsatz offenbar nicht: die wahre Beschränkung liegt im Wesen der Gemeinde, und ist in seiner einfachen Form ein leicht verständlicher. Nur muß man dabei schon den Inhalt der Autonomie und Oberaufsicht herbeiziehen.

Je weiter sich nämlich die staatsbürgerliche Gesellschaft entwickelt, um so gleichartiger werden die Bedingungen der persönlichen Entwicklung, und um so nothwendiger wird es, daß die Bestimmung über das, was für dieselben geschehen soll, oder daß das positive Verwaltungsrecht von der Gesetzgebung des Staats ausgehe. Die Gemeinde kann und soll daher auch nicht das Recht haben, durch ihre Organe ein besonderes Verwaltungsrecht für jene Gebiete zu bestimmen, so wie ein staatliches Recht dieser inneren Verwaltung vorhanden ist. Gegenüber dieser staatlichen Gesetzgebung hat die Gemeinde daher nur die Aufgaben, durch ihre Beschlüsse und Verordnungen die örtliche Ausführung unter der Oberaufsicht der Regierung zu regeln; das ist ihr Recht, weil es ihre Pflicht ist. Das Recht der Gemeinde, „alles, was ihr Interesse berührt, durch ihre eigene Kraft zu besorgen

und zu regeln," heißt daher, wissenschaftlich formulirt: die Gemeinde ist die vollziehende Gewalt für die Gesetzgebung der inneren Verwaltung in ihrem ganzen Umfange, und hat daher das Verordnungs-, Organisations- und Zwangsrecht für dieselbe innerhalb ihrer örtlichen Gränzen. Eine Beschränkung in Beziehung auf die Objekte kann daher eben nur in dem letzten Moment, der örtlichen Begränzung liegen.

Allerdings nämlich hat jedes Organ der vollziehenden Gewalt eine solche örtliche Gränze. Allein die örtliche Begränzung der Gemeinde bedeutet nicht bloß diese Gränze, sondern die selbständige Besonderheit der Lebensverhältnisse innerhalb derselben. Daraus nun ergibt sich der zweite leitende Grundsatz für dieses Gebiet. Diejenigen Verwaltungsgesetze und Maßregeln, welche ihrem Wesen nach eine Verschiedenheit in der Ausführung nicht zulassen, können und sollen daher auch nicht Gegenstand der freien inneren Verwaltung der Gemeinde sein, sondern müssen durch die Behörden vollzogen werden, und wenn die Gemeinde sie dennoch vollzieht, so erscheint dieselbe in diesen Gebieten eben nicht als Selbstverwaltungskörper, sondern als Behörde, und jene selbst hier damit eben das, was wir den amtlichen oder übertragenen Wirkungskreis nennen. Daraus ergibt sich, daß jene Einzelanführungen für die Competenz der Gemeinde eben etwas mehr sind als abstrakte Beispiele; sie sind das Minimum derjenigen Aufgaben der Verwaltung, welche gesetzlich als solche angesehen werden, die vermöge ihrer örtlichen Vollziehung die Besonderheit in Verordnung und Organisation zulassen, und daher der Gemeinde überlassen sind.

Wo dagegen nun die staatlichen Verwaltungsgesetze fehlen, da müssen wir der Gemeinde das Recht zuerkennen, mit ihrem Beschlusse die ersteren unmittelbar zu ersetzen. Hier beginnt nun das Gebiet der Autonomie, zu welchem wir jetzt übergehen.

Wir wissen recht wohl, daß das, was wir im Obigen gesagt, nur sehr allgemein gehaltene Andeutungen sind, welche einer viel eingehendern Entwicklung bedürfen, als wir sie hier geben konnten. Allein der Abstand zwischen der Form der positiven Gemeindeordnungen, welche vorliegen, und der obigen Auffassungen ist ein so großer, daß derselbe erst dann ausgefüllt werden kann, wenn wir einmal den Begriff und das System der Verwaltung und ihres Rechts überhaupt anerkannt haben; denn das Gemeinderecht kann und soll doch nur die durch die örtliche Besonderheit modificirte Anwendung dieser Begriffe und Rechte sein. Allein das glauben wir schon hier betonen zu müssen, daß mit dieser Auffassung dasjenige verschwinden muß, was wir nicht anders als die negative Idee der Gemeindefreiheit nennen können — die Vorstellung, als ob diese Freiheit eben nur in der möglichsten Selbständigkeit der Gemeinde gegenüber der Regierung bestehe. Im Gegentheil hoffen wir, daß diese Andeutungen

den Begriff der Freiheit mit ihrem positiven Inhalt erfüllen werden; denn wie überhaupt der Staat, so wird auch die Gemeinde erst dann ihre volle Entwicklung finden, wenn sie vermöge ihrer Verfassung die Verwaltung in die Hand nimmt, und dadurch aus der freien Verfassung eine freie Verwaltung macht. Die großen organischen Rechtsbegriffe und Gesetze müssen aus dem Staatsleben in das Gemeindeleben übertreten; das aber ist freilich die Arbeit vieler Jahre und vieler Kräfte, und für diese Arbeit möchten wir das Unsrige leisten. — Allerdings aber müssen wir schon hier wünschen, daß die historische Bearbeitung des Gemeindewesens nicht mehr in bloßen Angaben über Einzelheiten, sondern in einer systematischen Behandlung der Entwicklung auf Grundlage der obigen Kategorien vor sich gehe; denn mit der abstrakten Idee der Freiheit ist hier nichts gethan, und eben so wenig mit der bloß pragmatischen Darstellung der Veränderungen im Gemeindewesen; es wird ja auch hier nicht bloß das Andere, sondern es wird ein organischer Fortschritt; und dieser enthält stets die elementaren Faktore, von denen wir geredet. Erkennt man das, so wird die Zeit nicht mehr fern sein, wo die Selbstverwaltung als ein organischer, von keiner Staatslehre mehr zu übersehender Begriff in der Wissenschaft und damit auch im wirklichen Leben ihren berechtigten Platz einnehmen wird.

III. Das staatliche Gemeinderecht. Autonomie und Oberaufsicht in der Gemeinde.

Wir können jetzt, denken wir, über das, was wir das staatliche Gemeinderecht nennen, sehr kurz sein.

Seiner formalen Definition nach ist das staatliche Gemeinderecht dasjenige Recht, welches das Verhältniß zwischen der Regierung und der Selbstverwaltung der Gemeinde enthält.

Dem allgemeinen Princip nach beruht dieß Recht darauf, daß die Gemeinde ein Organ der vollziehenden Gewalt ist wie jeder freie Verwaltungskörper, und daß dieselbe daher unter der, von der Regierung vertretenen Einheit der Vollziehung des Staatswillens steht. Es bedarf daher keiner besondern Wiederholung, daß dieselbe keine gesetzgebende Gewalt hat und haben kann, sondern daß alle ihre Beschlüsse nur das Recht der Willensbestimmungen der Vollzugsgewalt besitzen können, das ist, daß sie im Staatsrecht Verordnungen sind, und daher im allgemeinen das Recht der Verordnungen im Verhältniß zu dem Gesetzesrechte auf sie Anwendung findet. Das ist die erste Grundlage des staatlichen Gemeinderechts.

Zweitens nun folgt daraus, daß das oberste Princip in der Staatsverwaltung die einheitliche Geltung der Gesetze in derselben ist, für welche die Regierung ihrerseits verantwortlich wird. Diese Verantwortlichkeit erzeugt daher die Consequenz, daß sie berechtigt sein muß, die Vollziehung der Gesetze auch durch die Gemeinde durch ihre Verordnung

zu erzwingen; oder, daß die principielle Begränzung der Selbständigkeit der Gemeinde durch diejenigen Rechte gegeben ist, welche als *Bedingung der Verantwortlichkeit der Regierung erscheinen.*

Diese Rechte bilden nun ein förmliches System; und wir haben das System schon oben in den beiden großen Kategorien der Autonomie und der Oberaufsicht dargestellt. Das staatliche Recht der Gemeinde ist daher in der That nichts anderes, als die Anwendung der Autonomie und der Oberaufsicht auf die Gemeinde in Verfassung und Verwaltung. Ja es ist sogar klar, daß die eigentliche Anwendung von Autonomie und Oberaufsicht *gerade in der Gemeinde* stattfindet. Das System der Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung ist in der That das System der praktischen Anwendung von Autonomie und Oberaufsicht auf die, in diesem System erscheinenden einzelnen Organe und Funktionen des Gemeindelebens. Wir können daher einfach auf die dort aufgestellten einzelnen Grundsätze verweisen. Die wenigen Punkte, in denen die specielle Anwendung derselben durch das Wesen der Gemeinde modificirt wird, sind folgende.

Zuerst steht die Gemeinde mit ihrem Recht auf Beschluß und Vollziehung, als ihrem Verordnungsrechte nicht unter der Behörde, sondern unter dem Ministerium, das ist, nicht unter der Verfügungs-, sondern nur unter der Verordnungsgewalt der Regierung. Die Behörde kann nur *Namens* des Ministeriums eine gültige Vorschrift für die Gemeinde erlassen, und muß die Ermächtigung dazu speciell nachweisen. Wo die Behörde eine, der Gemeindeverwaltung nicht zustehende Funktion ausübt, geht dieselbe daher nie gegen die Gemeinde, sondern stets gegen die Einzelnen; um gegen die Gemeinde vorzugehen, bedarf es, wie gesagt, einer speciellen Verordnung des Ministeriums.

Zweitens steht die Beschwerde gegen die Gemeinde allerdings jedem Einzelnen zu, wie gegen jedes andere Organ der vollziehenden Gewalt, allein diese Beschwerde, wenn sie die Gemeinde betrifft, kann aus demselben Grunde nur beim Ministerium angebracht werden. Betrifft dann diese Beschwerde die Verletzung eines Rechts statt eines Interesses, so kann allerdings das Ministerium sich darauf einlassen, die Aeußerung der Gemeinde einzuholen, und derselben seine Meinung zu sagen; allein es ist *nicht competent*, eine Entscheidung gegen den Willen der Gemeinde zu geben, sondern muß den Beschwerdeführer auf den ordentlichen Rechtsweg verweisen, so lange der Gegenstand ein Privatrecht betrifft. Betrifft derselbe dagegen ein *öffentliches* Recht, für dessen Verwirklichung das Ministerium haftet, so tritt allerdings ein anderes Verhältniß ein. Hier kann das Ministerium unmittelbar der Gemeinde *befehlen*, dem von ihm anerkannten Rechte Genüge zu

leiſten, und die Gemeinde zwingen es zu thun. Dafür bleibt dann der Gemeinde, wenn ſie ihrerſeits von der Ungeſetzmäßigkeit des Befehls überzeugt iſt, offen, gegen das Miniſterium im adminiſtrativen Wege Klage zu erheben, und dann treten alle Grundſätze ein, welche wir über das Klagrecht in Band I. dargelegt haben.

Wendet man nun dieſe allgemeinen Grundſätze auf die wirkliche Verwaltung und ihre einzelnen Gebiete an, ſo erſcheint der Satz, welcher der Gemeindeautonomie ihren poſitiven Inhalt gibt, und den man daher als den Kern derſelben betrachten ſoll. Die Gemeinde hat das Recht, jede Verwaltungsmaßregel zu treffen, ſo weit ſie ſelbſt die Koſten derſelben verfaſſungsmäßig hergibt. Damit iſt das ganze Gebiet der inneren Gemeindeverwaltung im Princip erledigt. Die Oberaufſicht der Regierung geht dann dahin, zu ſorgen, daß in dieſen Maßregeln und Anſtalten kein geſetzliches Recht verletzt oder überſehen werde. So lange die Gemeinde die letztere Gränze innehält, iſt ſie zu jeder Aktion der inneren Verwaltung auch ohne eine beſtimmte geſetzliche Competenz berechtigt, und kann die Ordnung ſolcher ſelbſtgeſchaffenen Anſtalten nach ihrem freien Ermeſſen herſtellen und bewachen.

Was endlich den Zwang gegen die Gemeinde betrifft, ſo iſt derſelbe ſeinem Weſen nach überhaupt nach den Grundſätzen, die für den Zwang gelten, durchzuführen. Wohl aber iſt es gewiß, daß gerade auf dieſem Punkte der Standpunkt, den die Gemeindegeſetzgebung der Staaten einnimmt, am klarſten hervortritt. Denn die Anerkennung der principiellen Selbſtändigkeit der Gemeinde beſteht in dem Grundſatz, daß der Zwang nicht direkt die Herſtellung der geforderten Leiſtung durch die Staatsgewalt zum Inhalt hat, ſondern nur auf den Willen der Gemeinde geht, um ſie zu beſtimmen, die Leiſtung ſelbſt vorzunehmen. Es iſt höchſt bezeichnend, daß die Frage nach dem Zwangsrechte in den bisherigen deutſchen Gemeinderechten überhaupt nicht vorkommt, ſo wenig als im franzöſiſchen, während im engliſchen Recht der Zwang einfach die Exekutive eines gerichtlichen Urtheils gegen die Corporation ſein würde. Erſt in allerneueſter Zeit hat die niederöſterreichiſche Gemeindeordnung von 1863 die Frage aufgenommen, und ſie in einer Weiſe erledigt, die wenig mehr zu ſagen übrig läßt.

Wir ſetzen die beiden Paragraphen vollſtändig hierher, weil wir ſie als Muſter für die deutſche Gemeindegeſetzgebung anſehen müſſen.

§. 92. Wenn der Gemeindeausſchuß es unterläßt oder verweigert, die der Gemeinde geſetzlich obliegenden Leiſtungen und Verpflichtungen zu erfüllen, ſo hat die polizeiliche Bezirksbehörde, wenn dieſe Leiſtungen im ſelbſtändigen Wirkungskreiſe der Gemeinde gehören, und wenn keine Gefahr im Verzuge iſt,

nach Einvernehmung des Landesausschusses, wenn sie aber im übertragenen Wirkungskreise liegen, auch ohne solches Einvernehmen auf Gefahr und Kosten der Gemeinde mit möglichster Schonung der Gemeindemittel, die erforderliche Abhülfe zu treffen.

§. 93. Wenn Pflichtverletzungen des Gemeindevorstandes im übertragenen Wirkungskreise vorkommen, so hat die politische Bezirksbehörde mit Ordnungsstrafen bis 20 fl. vorzugehen. Sind diese Verpflichtungen so beschaffen, daß die Besorgung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises dem Gemeindevorsteher ohne Gefährdung des öffentlichen Interesses nicht weiterhin überlassen werden kann, und trifft der Ausschuß (die Vertretung der Gemeinde) über ergangene Aufforderung keine Vorsorge oder Abhülfe, so kann die politische Behörde zur Besorgung dieser Geschäfte, bis die Hindernisse behoben sind, ein anderes Organ auf Kosten der Gemeinde mit möglichster Schonung der Gemeindemittel bestellen.

Das ist ein, vollkommen der Idee einer freien Gemeindeverwaltung würdiger Standpunkt. Indessen sind hier zwei Fragen zwar berührt, aber nicht erledigt. Es muß nämlich neben den obigen Bestimmungen der Grundsatz gelten, daß die vollziehende Gewalt der Gemeinde der letzteren für den Nachtheil haftet, der ihr daraus entsteht, daß dieselbe entweder keinen Gemeindebeschluß provocirt hat, oder den provocirten nicht ausführt. Es muß ferner der weitere Grundsatz gelten, daß wenn die vollziehende Gewalt sich der Gemeindevertretung gegenüber säumig zeigt, oder direkt die Ausführung ihrer Beschlüsse verweigert, die letztere die Berechtigung haben muß, neben der von ihr zu erhebenden Klage gegen das Haupt der vollziehenden Gewalt, den Bürgermeister, auch für die bestimmte fragliche Funktion ein anderes Organ zu bestellen; während unzweifelhaft dem Bürgermeister persönlich das Recht zusteht, die einzelnen Räthe für ihre Funktion zu suspendiren, wogegen er auch persönlich die Haftung für die Folgen eines solchen Schrittes übernimmt. Für die Verhältnisse der Gemeindebeamteten müssen unzweifelhaft die Grundsätze des Staatsdienstes in Anwendung kommen.

IV. Das System der Gemeinden. Ortsgemeinde und Verwaltungsgemeinde.

Wir gelangen jetzt zu dem letzten Punkte im System des Gemeinderechts, der in vielen Beziehungen der wichtigste ist, nicht weil er so sehr etwas Neues bringt, als weil er das ganze bisherige System eigentlich abschließt und die Spitze desselben bildet. Er ist daher wohl werth, daß man über ihn einen Augenblick nachdenke.

Wir haben schon früher ausgesprochen, daß die meisten Gemeindegesetzgebungen bei dem Begriffe der Ortsgemeinde stehen bleiben und ihn eigentlich mit dem der Gemeinde so sehr identificiren, daß man an eine andere Gestalt der Gemeinde gar nicht mehr denkt. Das nun ist entschieden ein Standpunkt, der mit der höheren Entwicklung des

Gemeindeweſens unvereinbar iſt. Es handelt ſich deßhalb darum, einerſeits zu zeigen warum, und andererſeits wie man über dieſen beſchränkten Standpunkt hinausgehen muß.

Wenn nämlich die oben aufgeſtellten Grundſätze auch an ſich richtig ſein mögen, ſo haben ſie zwei große Vorausſetzungen für ihre Verwirklichung, welche in der Ortsgemeinde durchaus nicht gefunden werden können.

Die erſte dieſer Vorausſetzungen iſt, daß die Gemeinde groß genug ſei, um wenigſtens jene drei Organe, namentlich aber die Gemeindevertretung *ſelbſtändig* und mit hinreichenden Kräften verſehen neben die übrigen hinſtellen zu können. Iſt das nämlich nicht der Fall, ſo iſt es klar, daß die erſte Vorausſetzung jeder Entwicklung des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts, nämlich die ſtrenge und formelle Scheidung der geſetzgebenden von der vollziehenden Gewalt, und damit die Geltung der Grundſätze über Geſetz und Verordnung und die darauf beruhende Verantwortlichkeit der Vollziehung *nicht* herzuſtellen iſt. So lange das aber nicht der Fall iſt, kann die Gemeinde wohl gegenüber dem Staate frei, ja faſt ſouverän ſein; aber innerlich frei kann ſie in ſolchem Falle ſelbſt dann nicht werden, wenn ſie eine ganz freie Verfaſſung hat.

Die zweite Vorausſetzung iſt die, daß die Lebensverhältniſſe der Gemeinden wenigſtens in ſo weit gleichartig ſind, daß ein und dasſelbe Verwaltungsrecht auf ſie Anwendung finden kann. Es iſt nicht möglich zu einem gemeingültigen Gemeinderecht zu gelangen, wenn die Verhältniſſe der einzelnen Gemeinden einen weſentlichen Theil der Verwaltung ſelbſt von ihrer Thätigkeit ausſchließen.

Nun iſt es klar, daß wenn man für das Gemeindeweſen bei der hiſtoriſch oder thatſächlich gegebenen *Ortsgemeinde* ſtehen bleibt, ein ganz unfertiges Gemeindeweſen dadurch entſtehen muß, da einzelne Gemeinden ſo groß ſind, daß ſie ſelbſt wieder Abtheilungen in ſich erzeugen, deren Charakter im allgemeinen Gemeinderecht nicht beſtimmt iſt, während andere zu unbedeutend ſind, um jene Organe in ſich auszubilden. Es muß daher eine Neugeſtaltung hier vor ſich gehen, welche, über den Begriff und das Recht der Ortsgemeinde hinausgehend, eine zweite höhere Grundform der Gemeinde bildet. Dieſe höhere Form der Gemeinde nennen wir die *Verwaltungsgemeinde*.

Die Nothwendigkeit einer ſolchen Geſtaltung iſt nun, wie bereits früher bemerkt worden, ſchon mit dem Entſtehen des neuen Gemeindelebens gefühlt. Die franzöſiſche Schematiſirung gab dazu die willkommene Formel. Die deutſchen Geſetzgebungen haben den Gedanken willig aufgenommen, und in allerlei Formen, meiſtens unter dem Namen der

„Bezirke“ oder „Kreise“ mit mehr oder weniger Consequenz durchgeführt. Der Gedanke und das System der größeren Gemeinde ist daher keineswegs neu. Wenn wir ihn aber von einer Wichtigkeit halten, welche die bisherigen Formen nicht haben, und den bekannten Namen gegenüber dem Begriff und Ausdruck der „Verwaltungsgemeinde“ aufstellen, so müssen wir erstlich die Elemente ihres Verfassungsrechts, und zweitens die ihres Verwaltungsrechts gegenüber der Ortsgemeinde einerseits, und den bisherigen Kreis- oder Bezirksordnungen andererseits bestimmt, wenn auch kurz bezeichnen, dem Leser die weitere Entwicklung dieser Gedanken überlassend.

Die Verwaltungsgemeinde ist nämlich materiell die Einheit von Ortsgemeinden auf Grundlage gemeinsamer und gleichartiger Interessen. Das hat sie mit dem Kreise oder Bezirke gemein.

Sie bildet wie die Ortsgemeinde eine juristische Persönlichkeit, und muß daher als solche die drei Organe haben, welche das Wesen aller Persönlichkeit bilden, das Oberhaupt oder den Vorstand, die gesetzgebende Gewalt in der Vertretung, und die vollziehende Gewalt in einem eigenen Magistrat oder Rath; und hier nun muß man fordern, daß der erste formale Unterschied sowohl zwischen ihr und der Ortsgemeinde als dem Bezirke eintrete.

Diese „Räthe“ nämlich sollen nicht bloß die Beigeordneten des Vorstandes für seine Verordnungs- und Vollzugsgewalt sein, sondern sie sollen nach Analogie des Ministerialsystems gebildet werden; nicht so, daß sie als Gesammtheit die eigentliche Verwaltung haben, sondern es sollen mindestens drei Räthe sein, welche die Spitze der Exekutive für Wirthschaft, Rechtspflege und Inneres der Verwaltungsgemeinde bilden. Sie sollen gegenüber der Gemeindevertretung genau die Funktionen und das Recht der Minister haben, und das soll darum sein, weil eine collektive Verantwortlichkeit und Haftung für die wirkliche Verwaltung nicht richtig, und wenn ausgesprochen, nicht faktisch durchführbar ist. Jeder dieser Räthe soll für sein Fachgebiet die Verordnungsgewalt haben, und die Beschlüsse der Vertretung sollen mit einer Vollziehungsklausel für den bestimmten Rath versehen sein; es versteht sich, daß die Vorlagen an die Vertretung auch von ihnen ausgehen. Es ist die Regierung im Kleinen, die wir fordern, um das Regierungsrecht an ihnen zur Geltung zu bringen. Das ist in einer Ortsgemeinde gar nicht thunlich; sie wird naturgemäß die Funktionen verschmelzen, und damit eine innere strenge Rechtsordnung trotz aller Gesetze nie erzielen. In der That leben wir in dem Widerspruch, daß die Minister mit viel schwererer Aufgabe bis jetzt eine viel größere Verantwortlichkeit haben, als die Vorstände der Gemeinden mit

ihrer leichten Aufgabe; das aber kann nur geändert werden, wenn wir große Gemeinden bilden.

Die Gemeindeverfassung aber muß ihrerseits den Elementen entsprechen, aus denen sie gebildet ist. Sie besteht nicht bloß aus lauter einzelnen Staatsbürgern, sondern zugleich aus selbständigen Gemeinden. Die Verwaltungsgemeinde hat daher den Charakter eines Bundesstaates in so weit, daß in der Verfassung neben der Gesammtheit ihrer Angehörigen auch die einzelnen Gemeinden selbständig vertreten sein müssen. Die Vertretung der Verwaltungsgemeinden besteht daher aus Abgeordneten der Gemeindevertretungen, welche von diesen gewählt werden, und aus Abgeordneten der Gesammtheit. Ueber das Zahlenverhältniß wird man sich bald einigen. Diese Vertretung hat nun genau dieselben Rechte für die Verwaltungsgemeinde, wie die Vertretung für die einzelne Gemeinde. Sie hat, kurz gesagt, die beschließende Gewalt, und Vorstand und Rath haben die vollziehende Gewalt, und für das Verhältniß beider zu einander gelten die allgemeinen Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts. Dem aber ist nichts hinzuzufügen. Das ist der zweite Unterschied der Verwaltungsgemeinde von dem Kreise oder Bezirke.

Ist nun dieser Körper gebildet, so tritt die Frage nach seinem *Rechte* theils gegenüber dem Staate, theils gegenüber der Ortsgemeinde ein.

Was zuerst den Staat betrifft, so ist die Sache sehr einfach und dennoch ernst genug. So wie einmal eine Verwaltungsgemeinde existirt, ist gegenüber dem Staate nicht die Ortsgemeinde, sondern die *Verwaltungsgemeinde* die *Gemeinde*. Die Verwaltungsgemeinde hat das *Recht* der Vollziehung und daher auch die Haftung für dieselbe. Die Beziehungen der Regierung zu der Verwaltung der Ortsgemeinden gehen überhaupt nicht mehr direkt an diese, sondern an die *Verwaltungsgemeinde*, welche als Vollzugsbehörde die Aufgabe hat, das geltende Recht in allen den Fällen zur Geltung zu bringen, wo es sich nicht um Funktionen des Staats handelt. Daher geht auch der Zwang der Behörde nicht gegen die Ortsgemeinde, sondern gegen die Verwaltungsgemeinde; nur in den Fällen dringender Gefahr kann die erstere direkt in die Verhältnisse der Ortsgemeinde eingreifen.

Es ist nun klar, daß auf diese Weise der Schwerpunkt der ganzen Frage in dem rechtlichen Verhältniß zwischen Verwaltungs- und Ortsgemeinde liegt; und dieß ist sehr einfach.

Die Verwaltungsgemeinde ist nämlich *das beschließende, die Ortsgemeinde das im Einzelnen ausführende Organ* im Systeme des Gemeindewesens. Das Recht der Ortsgemeinde, ihrerseits

Beſchlüſſe zu faſſen, iſt damit keineswegs aufgehoben; aber wie die Verwaltungsgemeinde Beſchlüſſe faßt über die Vollziehung des Staatswillens innerhalb ihrer Verwaltung, ſo hat die Ortsgemeinde Beſchlüſſe zu faſſen über die Vollziehung der Beſchlüſſe der Verwaltungsgemeinde. Das iſt ihre wahre und natürliche Autonomie, die Autonomie des Theiles im Ganzen. Nur da kann die Ortsgemeinde ſelbſtändige Beſchlüſſe faſſen, wo ein Beſchluß der Verwaltungsgemeinde mangelt. Es folgt, daß ein Beſchluß der erſteren, der im Widerſpruch ſteht mit dem Beſchluſſe der letzteren, ungültig iſt; vollzieht der Vorſtand der Ortsgemeinde einen ſolchen Beſchluß, oder faßt er ſelbſt einen ſolchen, ſo iſt er haftbar wie jedes untere Organ dem oberen. Und endlich folgt, daß während die Klage gegen die Organe der Ortsgemeinde an das ordentliche Gericht geht, die Beſchwerde vielmehr an die Verwaltungsgemeinde als das verordnende Organ gehen muß, welches dann darüber zu entſcheiden hat, ob die Aktion der Organe der Ortsgemeinde im Geiſte des Beſchluſſes der Verwaltungsgemeinde gehalten iſt oder nicht; um ſo mehr, als nicht jene, ſondern dieſe der Regierung für die Aktionen der wirklichen Verwaltung haftbar iſt. Dabei muß die Verwaltungsgemeinde ſchließlich das Recht haben, dem Vorſtande der Ortsgemeinde Vorſchriften und Befehle zu ertheilen, eventuell die Befolgung der letzteren nach denſelben Grundſätzen auch zu erzwingen, welche für den verfaſſungsmäßigen Zwang bereits oben angeführt ſind.

Dieß ſind die einfachen Grundſätze, welche für das Syſtem der Gemeinden gelten müſſen. Einmal anerkannt, werden ſie ſowohl das überflüſſige Beamtenthum beſeitigen, und die Selbſtverwaltung an ſeine Stelle ſetzen, als auch die Stellung der Landſchaften auf das ihnen noch übrig bleibende Gebiet beſchränken. Nur muß man allerdings dieſe Organe weder wie in Württemberg zu Amtskörperſchaften machen, noch auch das Entſtehen derſelben der Willkür der Betheiligten anheim geben, wie in Oeſterreich. Der Grundirrthum aber in der bisherigen Behandlung dieſer Frage beſteht darin, daß man zwar das Analogon der Verwaltungsgemeinde will, aber ſtets in der Weiſe, daß ſie nur für dasjenige competent ſein ſollen, was über die Ortsgemeinde hinausgeht. Wir wollen, daß ſie die Verwaltung der Ortsgemeinde ſelbſt bilden, und mit der Einheit der Intereſſen die Einheit der Rechtsbildung und der Gemeindethätigkeit überhaupt erzeugen ſollen; denn ſo lange man zwei Competenzkreiſe neben einander ſtellt, werden ſie ſich ſtets ſcheiden und ſtreiten, und damit die geſunde organiſche Entwicklung der ganzen Selbſtverwaltung gefährden. Wer aber über die praktiſche Durchführbarkeit dieſer Ideen Bedenken hat, der

möge nur einmal eine Stadt von Hunderttausenden, die ja unabweisbar Eine Verwaltungsgemeinde mit Ortsgemeinden ist, betrachten.

Wirft man übrigens einen Blick auf das bestehende Gemeinderecht Deutschlands, so wird es klar, daß es wohl noch einige Zeit dauern wird, bis diese Idee — der Schlußstein der Selbstverwaltung, zur vollen Verwirklichung gelangt!

III.

Corporationen und Stiftungen.

1) Allgemeiner Charakter beider.

Wir müssen als letzte Form der Organisation der Selbstverwaltung die Corporationen und Stiftungen aufführen, die ein, wenn auch nicht sehr großes, so doch in vieler Beziehung sehr wichtiges Gebiet betreffen.

Corporationen und Stiftungen entstehen da, wo für einen einzelnen ganz bestimmten öffentlichen Zweck ein bestimmtes Vermögen ausgesetzt und ausschließlich durch eigene dafür bestimmte Organe nach bestimmten Regeln verwaltet wird.

Die Corporationen und Stiftungen bilden den Uebergang von der eigentlichen Selbstverwaltung im Gemeindewesen zum Vereinswesen, indem in ihnen wie bei dem Verein der Zweck, der durch die Mittel erreicht werden soll, durch den freien Willen der Einzelnen gesetzt wird, während die Ordnung der Verwendung der Mittel gleichfalls durch diesen Willen bestimmt ist. Allein sie gehören dennoch der Selbstverwaltung an, da die Auflösung der einmal bestehenden Körper ebenso wenig wie die einmal angeordnete Verwaltung von dem Willen der an dieser Verwaltung Betheiligten abhängt. Und das haben sie mit der Selbstverwaltung überhaupt gemein. Sie sind daher, einmal bestehend, dauernde Organe der öffentlichen Verwaltung, und müssen mit ihrem eigenthümlichen Organismus so wie mit ihrem Rechte stets in derselben erscheinen.

Corporationen und Stiftungen haben viel Gemeinsames, aber auch viel Verschiedenes. Wegen ihrer Beschränkung auf ganz einzelne Zwecke und wegen ihrer zum Theil ganz zufälligen inneren Ordnung beachtet man sie wenig. Dennoch sind sie ein immanentes Moment der freien Verwaltung, und für den ganzen Gang der letzteren wichtig genug, um sie hier in denjenigen Punkten aufzuführen, in denen sie als ein organisches Element des Gesammtlebens, und deßhalb zu allen Zeiten und bei allen Völkern erscheinen. Nur muß man dabei eben so strenge wieder beide in ihrem Wesen wie in ihrer Geschichte unterscheiden.

Alle Corporationen und Stiftungen im weiteſten Sinne des Wortes haben das mit einander gemein, daß ſie eine, über der Willkür der Einzelnen ſtehende, objektiv beſtimmte Organiſation ihrer Verwaltung haben, die man in analoger Weiſe wie bei der Selbſtverwaltung der Gemeinde ihre *Verfaſſung* nennen kann. Eben ſo haben beide eine gleichfalls objektiv beſtimmte Ordnung der Thätigkeit ihrer ſo beſtimmten Organe, die man wohl entſprechend als ihre *Verwaltung* bezeichnen darf. Beide ſind endlich nur denkbar, indem die ihnen zu Gebote ſtehenden Mittel für einen öffentlichen Zweck verwendet werden; das iſt, indem ihre Verwendung eine im Weſen und im Gebiete der inneren Staatsverwaltung liegende Aufgabe erfüllt. Dadurch erſtlich, und zweitens dadurch, daß ſie mit ihrer Verfaſſung und Verwaltung einen ganz ſelbſtändigen, außerhalb des Staatswillens ſtehenden, aber dennoch der Staatsfunktion angehörenden Organismus bilden, gehören ſie dem öffentlichen Rechte des Staats ſelber. Sie können nur beſtehen, indem der Staat ſie als ſolche förmlich *anerkennt*. Der Grund und die Nothwendigkeit dieſer Anerkennung ſchließt daher den Satz in ſich, daß ſie mit ihrer Verfaſſung und Verwaltung mit dem Staatsleben und ſeiner Entwicklung, und zwar mit den großen Principien der Verfaſſung und Verwaltung des Staats nicht im Widerſpruch ſtehen dürfen. Da nun aber die innere Organiſation ſolcher Corporationen und Stiftungen ſtets in einer beſtimmten Zeit, alſo in einer beſtimmt gegebenen Entwicklungsſtufe des Geſammtlebens entſteht und daher dieſer ihrer Zeit entſprechend gebildet, aber mit dieſer ſo beſtimmten Ordnung auch als für *alle* Zeiten bleibend anerkannt wird, ſo leuchtet es ein, daß, wenn auch Jahrhunderte darüber weggehen, dennoch zu irgend einer Epoche und in irgend einer Form der Fall eintreten kann und *wird*, in welchem das formell anerkannte Recht ſolcher Körperſchaften mit den Principien und Thätigkeiten der Staatsordnung in Widerſpruch geräth. Dieſer Widerſpruch tritt dann um ſo ſchärfer hervor, wenn die Anerkennung der einmal gegebenen Ordnung derſelben von Seite des Staats auch formell eine unbegränzte, alſo dem Wortlaute nach für alle Zeiten gültige iſt. In der That iſt in dieſem Falle nicht bloß ein Gegenſatz zwiſchen dem Rechte und der Ordnung dieſer Körperſchaften und dem Staate, ſondern für den Staat ſelber vorhanden, da das von ihm geſetzte Recht mit dem von ihm geforderten Rechte im Widerſpruch ſteht. Und es iſt offenbar, daß dieſe Verhältniſſe, wie ſie auf dem innerſten Weſen beider, der Körperſchaften wie des Staats beruhen, auch nur durch die Betrachtung der höheren Natur beider gelöst werden können.

Dieſe Löſung liegt nun aber in nichts anderem, als in dem ſchon oben angedeuteten Unterſchiede zwiſchen Corporationen und Stiftungen.

Die Urheberschaft der gründlichen Verwirrung der Begriffe über die Corporationen gebührt dem preußischen allgemeinen Landrecht, welches vollständig alle Elemente und Formen der juristischen Persönlichkeit in der Selbstverwaltung durcheinander wirft (II. 13). Daher denn auch wohl großentheils die Nachahmung derselben in den deutschen Verfassungen und die Unklarheit in der Literatur, wie bei Rönne in Bd. I. 191, 203, 58 und II. 308 ff. Eben so schon bei Mohl, württembergisches Staatsrecht I. Cap. V. (siehe unten). Auch Gierke hat keine bestimmte Auffassung. In den Staatsrechten (Klüber, Maurenbrecher) verschwinden sie; Zöpfl II. §. 481 hat nur beiläufig das Bestätigungsrecht; in §. 537 wirft er wohl mit Unrecht Corporationen und Stiftungen zusammen, da für die Einziehung ihres Vermögens entschieden andere Grundsätze gelten müssen.

2) Corporationen und ihre Verwaltung.

Die Corporationen gehören der ständischen Gesellschaftsordnung; aber sie müssen als eine ganz bestimmte Erscheinung derselben betrachtet werden, die bei aller Zufälligkeit und Verschiedenheit im Einzelnen dennoch in ganz Europa dieselbe letzte Grundlage darbietet. Eine Corporation entsteht immer auf der Basis eines gemeinsamen Berufes, der durch die äußeren Lebensverhältnisse so lange gefährdet oder einer größeren Entwicklung unfähig erscheint, als die Berufsgenossen vereinzelt sich zu ihrem Berufe bilden, oder ihn vereinzelt ausüben wollen. Die Corporation ist daher zunächst ein Verein der Berufsgenossen; aber wie der Beruf selbst, seinem Wesen nach, ein dauerndes und organisches Moment des Gesammtlebens ist, das nicht von der Willkür Einzelner abhängt, so ergibt es sich bei dem Verein selbst sogleich, daß derselbe ein dauernder, auf bestimmten, dem Wesen des bestimmten Berufes entsprechenden und mithin für den Einzelnen unantastbaren Ordnungen beruhen muß. Diese Ordnungen entwickeln sich naturgemäß langsam aus der Funktion des Berufes selbst; aber einmal entwickelt verschmelzen sie mit dem Berufe so innig, daß man sie schwer oder gar nicht mehr von ihm trennen kann. So wie nun diese Ordnungen feststehen, so bildet sich dem entsprechend auch ein Organismus innerhalb der Berufsgenossen, welcher eben so fest und dauernd wie jene Regeln selbst die Vollziehung des Berufes bewacht und ordnet. Naturgemäß schließt sich die so entstehende Berufsgenossenschaft dann von der übrigen Gemeinschaft immer zunächst in Beziehung auf ihren Beruf und seine Vollziehung ab, da sie den Grundsatz festhalten muß, daß sie, die ihr ganzes Leben und ihre ganze Kraft dazu hergibt den Beruf zu vollziehen, auch am besten, ja ausschließlich fähig sei, die Aufgaben des eigenen Berufes zu beurtheilen. Die Berufsgenossenschaft erhebt sich dadurch zur ausschließlichen Herrschaft über die Erfüllung ihres Berufes in der

menſchlichen Gemeinſchaft; und wo immer eine Herrſchaft entſteht, da muß ſie ſich einen ihr eigenthümlichen Beſitz ſchaffen, der die wirthſchaftlichen Bedingungen ihrer Thätigkeit darbietet. Mit dieſem Beſitze, der nun in der ſtändiſchen Epoche natürlich nur ein Grundbeſitz iſt, entſteht für die Berufsgenoſſenſchaft eine neue Stellung. Der Grundbeſitz iſt die Baſis der Theilnahme am öffentlichen Recht des Staats, an der Vertretung in den Ständen. Die Berufsgenoſſenſchaft wird daher ein Glied der Stände oder des Landtages, und dieſer Eintritt in den Landtag enthält die ſtaatliche Anerkennung derſelben und ihrer ganzen inneren Ordnung; mit derſelben wird aus dem Verein der Berufsgenoſſen das, was wir eine Corporation nennen. So tritt die Corporation auf als ein anerkanntes Glied der ſtändiſchen Verfaſſung, und nimmt damit das Recht der ſtändiſchen Selbſtändigkeit nicht bloß für ihren Beſitz, ſondern auch für ihre innnere Ordnung in Anſpruch. Durch die Corporation wird die ganze Berufserfüllung eine ſtändiſche, und die Abſchließung derſelben vom Einfluß des Staats zu einem Princip des öffentlichen Rechts. Das nun iſt der Punkt, auf welchem bei höherer Entwicklung des Staatslebens der Widerſtreit mit dem Staate nicht ausbleiben kann. Der Inhalt der Berufsthätigkeit gehört ſeinem Weſen nach unzweifelhaft dem Geſammtleben des Volkes; der Staat aber iſt die perſönliche Einheit dieſes Geſammtlebens. Je höher die Entwicklung des Staats ſteht, um ſo mehr muß daher auch derſelbe den Werth einer tüchtigen Berufserfüllung anerkennen und die Verantwortlichkeit für denſelben übernehmen. Seinem Streben, dieß zu thun, ſteht aber das Recht der ſelbſtändigen Corporation mit der meiſt ſtreng geordneten und ausdrücklich anerkannten Selbſtverwaltung ihrer Intereſſen und ihrer Berufspflichten entgegen. In dieſem Gegenſatze erſcheint nun in den meiſten Fällen ein Ausweg, den eben derſelbe Fortſchritt des Geſammtlebens bietet, der jenen Gegenſatz ſelber erzeugte. Die Corporationen als ganz ſelbſtändige Körperſchaften ſind auf ſich ſelbſt und mithin auch auf ihren eigenen Beſitz angewieſen. Derſelbe genügt allmählig den wachſenden Anforderungen an den Beruf nicht. Es muß daher der Staat aus ſeinen Mitteln Beiträge leiſten. Für dieſe Beiträge fordert er dann die Theilnahme an der bisher ſtrenge von ihm abgeſchiedenen Verwaltung der Corporation, und zwar in dem Maße mehr, je mehr er ſelbſt beitragen muß. Dieſe Theilnahme aber wird naturgemäß allmählig eine Umgeſtaltung der Corporation ſelbſt. Sie wird, indem der Staat den Haupttheil der Mittel hergibt, auch ihrem Hauptinhalte nach aus einer Corporation eine Staatsanſtalt. Das letztere iſt zunächſt die materielle Folge des erſteren; vom höheren Standpunkt aber iſt es vielmehr ein organiſcher Entwicklungsproceß. Denn

in der That kann nur im Staate die Verwaltung der höchsten allgemeinen Interessen des Gesammtlebens liegen, und die Abscheidung vom Staate ist durch die Individualisirung der ersteren eine Gefährdung des letzteren. Auf diesem Punkte nun fragt es sich, *ob* und *in wie weit* noch von einer Selbstverwaltung der Corporation die Rede sein kann. Und diese Frage kann nicht einfach beantwortet werden. Man muß vielmehr *hier zuerst* die Arten der Corporation, und dann das Wesen der Stiftungen und ihr Verhältniß zur Corporation unterscheiden.

Der oben bezeichnete allgemeine Gang der Dinge erklärt es nämlich, daß der Ausdruck und die Principien des corporativen Rechts auf verschiedene Dinge in der ständischen Welt Anwendung finden, die zum Theil nur sehr uneigentlich den Namen einer Corporation führen. *Zuerst* gehören dahin diejenigen Formationen der ständischen Welt, welche wir als die ritterschaftlichen oder *Adelscorporationen* bezeichnen müssen, und die im Grunde nur *Vereine* zu gewissen ständischen Zwecken, oft mit, oft ohne eigenen Grundbesitz sind, als solche aber in der ständischen Verfassung einen bestimmten Platz haben. Bei diesen ist natürlich von einer Berufsgenossenschaft nicht die Rede, und man muß sie daher auch nur als Corporationen im uneigentlichen Sinne betrachten. Sie haben aus demselben Grunde mit der Verwaltung des Staats nichts zu thun, sondern auf Grundlage ihres Grundbesitzes und zuweilen auch der noch erhaltenen Anerkennung ihrer landständischen Rechte erscheinen sie in der Verfassung mit dem Rechte zur Wahl der Volksvertreter, zuweilen mit Virilstimmen, da wo das ständische Element der Verfassung noch erhalten ist. Von einer Selbstverwaltung ist bei ihnen daher auch nur dann die Rede, wenn sie zufällig ein bestimmtes eigenes Vermögen haben; das aber nimmt eben dadurch, indem es für ganz bestimmte Zwecke verwendet wird, den Charakter einer *Stiftung* an, und fällt damit unter die Grundsätze, welche für die Verwaltung derselben gelten. So verschwindet diese erste Form der Corporationen mit dem Auftreten der staatsbürgerlichen Gesellschaft. Ein ähnliches Schicksal hat die zweite Form, die wir als die *städtische Form* der Corporationen, die *gewerblichen* Corporationen, bezeichnen müssen. Die Gründe, weßhalb, und die Ordnung, in welcher sich diese Gewerbe zu selbständigen Corporationen ausgebildet haben, sind bekannt und gehören der Geschichte des städtischen Lebens. Meistens aber haben dieselben zwei Hauptzwecke zugleich gehabt, und ihr Schicksal ist je nach diesen Zwecken ein verschiedenes. Der erste war der, das Gewerbe selbst zu ordnen; daraus wurden sie zu derjenigen Form, in welcher das Gewerbe in die städtische Verfassung hineintrat. In letzter Beziehung verschwinden sie natürlich mit dem neuen Gemeinderecht; in ersterer

Beziehung erhalten ſie ſich bis zum Eintreten der Gewerbefreiheit; in beiden aber verſchwinden ſie mit dem Eintreten der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft. Ihr zweiter Zweck war dagegen ſchon urſprünglich ein anderer, in der Begränzung und Ausführung vielfach modificirter, im Princip dagegen beſtändig gleichartiger. Es war der einer gegenſeitigen Unterſtützung der Gewerbsgenoſſen. Dieſer Zweck erzeugte einen eigenen Beſitz, bald ein Haus, bald ein Grundſtück, meiſt eine „Lade“, immer aber irgend ein Objekt einer wirthſchaftlichen Selbſtverwaltung. Natürlich blieb dieſes Element auch noch in der Epoche der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft; aber durch das allein waren jene Corporationen nicht mehr, was ſie geweſen; ſie verſchwanden als ſolche und wurden, gerade wie die Adelscorporationen, zu Stiftungen. Die dritte Form dagegen bildet die eigentliche Corporation, die wir als die Berufscorporation bezeichnen. Eine eigentliche Corporation nennen wir ſie, weil das Objekt ihrer Selbſtverwaltung den Organismus und die Thätigkeit einer Berufserfüllung, mithin ein wirklich allgemeines und auch in der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft dauerndes Element betrifft. Ihr Inhalt iſt eben deßhalb ein doppelter: erſtlich allerdings ihr Beſitz und deſſen Verwaltung, dann aber die Erfüllung des Berufes durch die Berufsmitglieder. Und hier iſt es nun, wo man auch in unſerer Zeit noch von eigentlichen Corporationen und ihrer Selbſtverwaltung reden kann, und wo daher Staat und Selbſtverwaltung ſich berühren, ſich durchdringen, oft aber zum Gegenſatze kommen. Um hier die Gränze zu ziehen, muß man unterſcheiden, und zwar zwiſchen dem Beſitz und dem Berufe.

Der Corporationsbeſitz nämlich hat faſt immer eine zweifache Widmung. Erſtlich iſt er für die berufsmäßigen Aufgaben der Corporation beſtimmt; zweitens erſcheint er als beſondere, mit dem Berufe zuſammenhängende Stiftung. Wo das letzte der Fall iſt, da treten natürlich die Rechte und Verhältniſſe der Stiftungen ein. Wo dagegen das erſte der Fall iſt, da geſchieht, was wir oben bezeichnet haben. Es liegt im unbezweifelten Weſen des Staats, die Ordnung, in welcher ein Beruf überhaupt erfüllt werden ſoll, zu beſtimmen. Es kann kein Recht geben, das ihm dieſes Recht abſolut entzöge. Nicht einmal das eigene Geſetz des Staats nimmt es ihm, noch weniger die Anerkennung des Rechts der Selbſtverwaltung einer Corporation. Denn dieſe Anerkennung iſt nicht das Zuſprechen eines Privatrechts, wie bei der Stiftung, ſondern die Beſtimmung über die Vollziehung einer Funktion, welche im Begriffe der Gemeinſchaft der Menſchen liegt. In jener Anerkennung ſteht nicht eine einzelne Perſönlichkeit einer andern einzelnen, ſondern der allgemeinen Perſönlichkeit entgegen, und es wird daher von der Corporation niemals ein Privatrecht auf die beſtimmte Ordnung in der Vollziehung

und Selbſtverwaltung ihres Berufes gewonnen. Das Weſen des Staats fordert daher, daß der Staat auch die Verwendung des Beſitzes der Corporation für ihre Berufserfüllung zu allen Zeiten nach ſeinem Willen beſtimme; ſelbſt in dem Falle, wo die corporativen Mittel ohne Staatshülfe für den Beruf ausreichen, um ſo entſchiedener, wo der Staat dieſe Mittel ergänzen muß. Es kann daher kein Zweifel ſein, daß die Funktion der Corporationen in Bezug auf die Selbſtverwaltung des Berufes im Grunde die Uebertragung einer ſtaatlichen Zuſtändigkeit auf die Organe der Corporation enthalten, daß dieß, wenn auch nicht klar empfunden und noch weniger geſagt, ſchon als bei der Gründung der Corporation gedacht angenommen werden muß, und daß daher das Geſetz des Staates trotz der geſetzlichen Anerkennung der corporativen Selbſtverwaltung die letztere in jedem Augenblick eben ſo gut ändern kann, wie jedes andere Geſetz über die ſtaatliche Organiſation. An dieſes Rechtsprincip der corporativen Selbſtverwaltung ſchließt ſich allerdings das zweite, politiſche Princip, daß es naturgemäß iſt, dieſe Verwaltung, wenn auch im Namen des Staats, doch immer durch die Organe der Corporation vollziehen zu laſſen, welche Weſen und Aufgabe des Berufes natürlich am beſten kennen. Und man muß daher im Ganzen das organiſche Verhältniß der corporativen Selbſtverwaltung nunmehr dahin beſtimmen, daß es nur noch Corporationen des Berufes gibt, und daß in der Selbſtverwaltung derſelben der Staat naturgemäß die geſetzgebende, die Corporation die vollziehende Gewalt im weiteſten Sinne des Wortes, alſo die organiſatoriſche, die Verordnungs- und die Polizeigewalt für alle die Vollziehung des Geſetzes über die Berufserfüllung betreffenden Verhältniſſe habe.

Im Großen und Ganzen iſt dieſer aus der Natur der Sache ſich ergebende Grundſatz nun auch der, den wohl ſo ziemlich alle Geſetzgebungen und Verwaltungen faktiſch und rechtlich anerkannt haben und durchführen. Nur iſt es ſehr ſchwer ein rechtbegründetes Urtheil darüber zu haben, weil überhaupt das Weſen der Corporationen noch keiner wiſſenſchaftlichen Unterſuchung unterworfen iſt, und eben daher das Material mit Ausnahme eines Gebietes, der Univerſitäten, faſt gänzlich fehlt. Dennoch dürfte die Stellung derſelben kaum weſentlich von dieſer organiſchen Stellung dieſes Gebietes der Selbſtverwaltung abweichen. Ein ganz anderes Verhältniß dagegen tritt bei den Stiftungen ein, in welchen das Moment der Verwaltung dem Einzelwillen gegenüber faſt ganz verſchwindet und der erſteren nur noch ein Recht der Oberaufſicht bleibt. Man muß zu dem Ende das Weſen der Stiftungen ſo ſcharf als möglich, namentlich den Corporationen gegenüber, beſtimmen,

da man im gewöhnlichen Leben oft beide ganz verwechselt, und die Theorie hier gänzlich schweigt.

Es ist eine gewisse Schwierigkeit, die im Laufe der historischen Entwicklung liegt, über den Begriff der Corporationen einig und klar zu sein; der Ausdruck hat im gewöhnlichen Sprachgebrauch zwei wesentlich verschiedene Bedeutungen. *Zuerst* versteht man unter Corporation eine sogenannte juristische Persönlichkeit überhaupt; *dann* erst denkt man sich den eigentlichen Verwaltungszweck hinzu. Dadurch kommt man leicht dazu, jede juristische Persönlichkeit eine Corporation zu nennen, indem man das Recht einer solchen juristischen Persönlichkeit eben als das Recht eine Corporation zu sein bezeichnet. Man begreift daher im Allgemeinen auch alle Körper der örtlichen Selbstverwaltung, namentlich der Gemeinden, unter dem Begriff der Corporation, und indem man das thut, ist offenbar der specifische Begriff derselben verflüchtigt. Daher kommt dann die an sich merkwürdige Erscheinung, daß wir in der allgemeinen deutschen Staatsrechtslehre, wie bei *Zachariä*, *Zöpfl*, *Klüber* u. s. w., gar nichts über Corporationen finden, und selbst in den territorialen Staatsrechten erscheinen sie bei einigen gar nicht, wie bei *Milhauser* (Sachsen), *Weiß* (Hessen), *Schweizer* (Sachsen-Weimar), *Pfister* (Baden), während *Rönne* sie ganz mit den Vereinen, insofern dieselben juristische Persönlichkeiten sind, verwechselt (I. 100), woran freilich die Verfassung von 1850 Schuld ist, die unter „Corporationsrechten" geradezu nur die Rechte der juristischen Persönlichkeit versteht (Art. 31). Dennoch ist der Unterschied klar genug. Eine Corporation ist allerdings eine juristische Persönlichkeit, aber eine solche, die ein eigenes Vermögen für einen bestimmten Verwaltungszweck besitzt, ohne daß dieß Vermögen ein gemeinschaftliches Eigenthum ihrer Mitglieder wäre. Das erste unterscheidet sie sehr klar von der juristischen Persönlichkeit der Gemeinde, das zweite von der der Vereine. Aber gerade diese ihre Natur hat sie, mit dem Uebergange der Verwaltung an die Staatsgewalt, fast ganz aufgelöst, so daß sie nur noch in wenigen Erscheinungen dastehen, nachdem auch die gewerblichen Corporationen der Zünfte und Innungen vor der Gewerbefreiheit verschwunden sind. Die Corporationen haben sich dadurch auf ihr eigenthümliches Gebiet zurückgezogen; sie erscheinen nur noch als Corporationen des *geistigen* Berufes, der Kirche und der Wissenschaft. Sie müssen daher jetzt als die *Selbstverwaltungsgemeinden des geistigen Lebens* betrachtet werden. In diesem Sinne hat es eine Bedeutung, sie nicht zu reinen Staatsanstalten werden zu lassen, namentlich in Deutschland und Frankreich, wo die Selbstverwaltung noch so unvollkommen entwickelt ist. Das nun, was diese Corporationen davor bisher geschützt hat, ist das *ständische* Princip. In Frankreich lebt das ständische Element nur noch in der Selbständigkeit der Kirche, und der Begriff der „Corporation" ist daher durch wissenschaftliche Selbstverwaltungskörper gar nicht vertreten, wohl aber durch die Confréries und Congrégations réligieuses, welche die einzigen Corporationen in Frankreich bilden. In England ist die Corporation der *Sache* nach in Kirche und Universität enthalten, und in einigen formalen Resten der alten Zünfte, die aber keinen administrativen Inhalt mehr

haben, sondern nur noch als gesellige Vereine höheren Ranges fungiren. Der Ausdruck „to incorporate“ und „corporation“ bedeutet aber in England nicht das, was wir unter Corporation verstehen, sondern nichts anderes, als die gesetzliche Anerkennung der juristischen Persönlichkeit, und findet daher nur auf die Gemeinden und auf das Vereinswesen Anwendung (Gneist I. §. 124, siehe oben über Incorporation). In Deutschland ist man wie gesagt auch in den Gesetzen nicht klar, geschweige denn in der Theorie; denn es kommt wohl vor, daß wie in der kurhessischen Verfassung (Abs. V) die Ueberschrift „von ritterschaftlichen Körperschaften“ lautet, ohne daß von Körperschaften überhaupt die Rede wäre. In Preußen sind nach der allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 die Reste der alten Innungen noch als „Corporation“ förmlich anerkannt, und auch mit den entsprechenden Rechten in Betreff des Betriebes (Oberaufsicht über gewisse Gewerbeverhältnisse u. s. w.) ausgerüstet (Rönne II. §. 409 ff.). Daneben stehen die kirchlichen Corporationen. Wenn man die „Schulsocietäten“ und „Wasserverbände“ in Preußen als Corporationen bezeichnet, so beruht das eben auf der Verwechslung der Corporation und der juristischen Persönlichkeit überhaupt, speziell auf dem — auch in der ersten Auflage noch vorhandenen — Mangel des Verständnisses der Verbände und Genossenschaften, von denen wir im Vereinswesen reden werden. In Bayern sind nur die Universitäten, die öffentlichen Religionsgesellschaften und die Gemeinden als Corporationen anerkannt (Pötzl, Verfassungsrecht §. 86). In Frankreich fehlt der Begriff der Corporation; die „Corps savants“ (vergl. Block, Dict. de l'Admin.) sind in der That Anstalten der höhern Bildung mit gewissen einzelnen Wahlrechten. Ueber die Wiener Universität und das Corporationsrecht derselben vergl. das treffliche Werk von Kink, Geschichte der kaiserlichen Universität Wien, I. Bd. I. Thl. (1854); höchst lehrreich ist die Geschichte von 1740—1790. Aufhebung von Corporationsrechten speziell in Beziehung auf das Vermögen derselben, S. 559. In den meisten deutschen Verfassungen werden Corporationen und Stiftungen als identisch gebraucht. — Wenn einmal das organische Wesen und die Besonderheit der Corporationen anerkannt sein wird, wird man auch im Stande sein, mehr darüber zu sagen; bis jetzt fehlt selbst das Material, mit Ausnahme der Universitäten und ihrer Rechte.

3) Die Stiftungen und ihre Verwaltung.

Eine Stiftung entsteht, wenn ein Vermögen bestimmt wird, das für die Verwirklichung eines an sich allgemeinen Zweckes in einer einzelnen Person oder in ganz begränzten Verhältnissen dauernd verwendet werden soll. Jede Stiftung hat daher beide Momente, das allgemeine der Verwaltungsaufgabe, und das individuelle des Stifters und seines persönlichen Willens in sich. Durch das erste gehört sie der Staatsverwaltung, durch das zweite dem Leben der persönlichen Willkür; sie ist stets die Erfüllung des Staatszweckes nach der willkürlichen Meinung des Einzelnen. Das Recht der Stiftungen bestimmt sich mithin nach

beiden Elementen zugleich. Dasselbe fordert zuerst die Anerkennung des Staats, welche die Erklärung enthält, daß Zweck und Verwendung des gestifteten Vermögens mit dem Staatszwecke nicht im Widerspruche stehen. Das Vermögen der Stiftung verliert dadurch den Charakter des Privateigenthums, und wird ein Theil des öffentlichen Gutes. Es folgt, daß, wenn der Staat die Stiftung nicht anerkennt, das Vermögen wieder Privateigenthum wird, und dem Erbrecht anheimfällt, oder herrenloses Gut wird. Es folgt ferner, daß der Staat das Recht hat, die Stiftung selbst aufzuheben, wenn sie mit den Zwecken seiner Verwaltung in offenen Widerspruch tritt. Allein so lange sie besteht, ist die Verwendung derselben in der Form gegeben, in welcher der Stiftende sie gewollt hat; an dieser kann der Staat nichts ändern, und man wird sie darum, da ihr Zweck stets im Gebiete der Staatsverwaltung selber liegt, eine Staatsverwaltung nennen. Es folgt daraus, daß im Falle die von der Stiftung geforderten Organe ihrer Verwaltung nicht mehr gefunden werden können, der Staat nicht das Recht gewinnt, darum die Stiftung aufzuheben, sondern er muß sie vielmehr als eine hereditas jacens betrachten, und sie unter eine Vermögensverwaltung stellen, welche in ihrer Thätigkeit genau den Vorschriften der Stiftung gemäß zu verfahren hat. Die Oberaufsicht, welche die Staatsverwaltung über die Verwaltung der Stiftungen hat, ist eben darum nie etwas anderes, als eine Form der Obervormundschaft, und die stiftungsmäßigen Organe der Verwaltung sind daher ganz nach dem Rechte der Vormünder zu behandeln. In zweifelhaften Fällen, in denen es sich bei der Verwendung der Stiftung um die Gränze der Berechtigung der Organe dieser Stiftungsverwaltung handelt, muß daher auch das Vormundschaftsrecht entscheidend sein, und die Befugniß der Organe der Verwaltung nach diesem Rechte ausgedehnt, die Entscheidung darüber aber der obersten vormundschaftlichen Behörde übergeben werden.

Dieser letzte Satz erleidet nur da eine Aenderung, wo die Stiftungen nicht von eigends eingesetzten Organen, sondern von einer Corporation verwaltet werden. In diesem Falle erscheinen die Stiftungen als dem Berufe angehörig, welche die Corporation selbst verwaltet, und die Aenderung in der Organisation des Berufes, welche von der Gesetzgebung bestimmt wird, muß daher auch als eine in der Stiftung selbst enthaltene und für sie zulässige angesehen werden. Die höchste leitende Gewalt ist in diesem Falle auch nicht mehr die obervormundschaftliche Behörde, sondern das Ministerium der Berufe, das Ministerium des Cultus und Unterrichts, selbst in dem Falle, wo, wie bei den Hospitälern, die Ausübung der Stiftung eine sociale Bedeutung

hat, und daher mit dem Ministerium der socialen Fragen, dem Innern, in Verbindung steht. — Es versteht sich dabei, daß die Stiftungsurkunde in jedem Falle maßgebend sein muß; es wäre wohl eine der Wissenschaft der Verwaltung würdige Aufgabe, auf Grundlage dieser Urkunden einmal den historisch entstandenen und gegebenen Organismus so wie die Vertheilung der Stiftungen in irgend einem Lande mit voller Vollständigkeit und wissenschaftlicher Beherrschung darzustellen. Das so gewonnene Bild würde nicht bloß großen historischen Werth haben, sondern es würde uns auch zeigen, nach welchen Richtungen und in welchen Formen das Individuum in den verschiedenen Epochen die Aufgaben der Verwaltung auffaßt, und namentlich die nächsten Bedürfnisse derselben versteht, um so mehr, als wir derartige Arbeiten gänzlich entbehren.

Wir glauben, daß trotz der großen Verschiedenheit der Stiftungen in Beziehung auf ihre innere und äußere Ordnung, doch gewisse gleichmäßige Grundsätze bei ihnen durchgreifen werden. Nur fehlt uns dafür so gut als alles Material; denn bei einem solchen Gegenstande ist wenig Stoff so gut als gar keiner. Wir müssen deßhalb hier zuerst die Hoffnung und den Wunsch aussprechen, die uns bei dem Vereinswesen in noch viel höherem Maße lebendig werden, daß die große, theils administrative, theils nationalökonomische Wichtigkeit der Sache beim deutschen Bunde eine Institution hervorrufen möge, welche die genaue Statistik dieses ganzen Gebiets zu pflegen hätte, wie sie England für einen Theil seiner Vereine bereits besitzt. Wir sind überzeugt, daß man derselben auf die Dauer nicht wird entbehren können; möchten diese wenigen Worte dazu beitragen, auch die Staatsrechtslehrer Deutschlands für einen Wunsch zu gewinnen, den alle Nationalökonomen und Statistiker ohnehin mit uns theilen werden. In den bisherigen allgemeinen Bearbeitungen sowohl des öffentlichen Rechts als der Verwaltungslehre hat sich nur Mayer (Grundsätze des Verwaltungsrechts, 1862, §. 78) mit den „Stiftungssachen“ etwas genauer beschäftigt, allerdings mit zu vorwiegender Berücksichtigung geistlicher Stiftungen. Für Baden gilt Spohn, Grundzüge der rechtlichen Stellung und administrativen Behandlung der Stiftungen in Baden (Magazin für Rechtspflege IV. 110). Das Recht der bayerischen Stiftungen ist sehr klar und gut bei Pötzl (bayerisches Verfassungsrecht §§. 88 und 118); die Verwaltung derselben von Mayerhofer, theoretisch-praktisches Handbuch zur Verwaltung des Stiftungs- und Communalvermögens in Bayern, zweite Auflage 1843. Ueber die Oberaufsicht über die Verwaltung der Stiftungen in Bayern siehe Pötzl (bayerisches Verwaltungsrecht S. 42). Rönne hat merkwürdigerweise gar nichts. — Ueber Württembergs Stiftungswesen Robert Mohl (württembergisches Staatsrecht II. §. 204), der jedoch die Stiftungen nur als zum Armenwesen gehörig auffaßt, was jedenfalls zu eng ist. Die sogenannte „Kastenordnung“ ist dort die Verwaltung des Armenwesens; aber die Verwaltung der Stiftungen (Verordnung vom 9. Juli 1809); dieselbe wird ganz

den Gemeinden übertragen (Edikt vom 31. December 1817). — Königreich Sachsen, Verfassung von 1831 Art. 57: wornach die Aufhebung von Stiftungen nur in den Fällen stattfindet, wenn sie ihren Zweck nicht mehr erfüllen; eine ähnliche Verwendung darf nur mit Zustimmung der Landstände geschehen (Art. 60). Unter die Gemeinden gestellt, Gerichtsordnung 1838. Württemberg (Verfassung von 1831, Abschn. V.); Großherzogthum Hessen (Verfassung von 1830) ebenso; Sachsen-Coburg (Verfassung von 1821, speciell §. 30) Verwaltung nach den Stiftungsbriefen und Zustimmung der Landstände bei Aenderungen; Sachsen-Altenburg 1831, Abth. III. — Für Familienstipendien in Bayern, Verordnung vom 30. Oktober 1807 und 1812. Den Grundgedanken für alles deutsche Stiftungswesen spricht wohl der Reichsdeputationshauptschluß 1803, §. 65 aus: „Fromme und milde Stiftungen sind zu conserviren wie jedes Privateigenthum, doch so, daß sie der landesherrlichen Aufsicht und Leitung untergeben bleiben." — Vergl. Zöpfl I. §. 104. Jedenfalls wird das Stiftungswesen zwar dem Princip nach stets dem Organismus der Selbstverwaltung angehören müssen, während die einzelnen Stiftungen allerdings unter die einzelnen Zweige der inneren Verwaltung, und zwar entweder unter das Bildungs- oder unter das Hülfs- und Armenwesen fallen, was für die Statistik derselben maßgebend sein wird. Ueber das Stiftungswesen und sein Recht in England, namentlich über die Oberaufsicht des Staats und das Recht der Corporationen, sich selbst bye laws zu geben, siehe Gneist II. §. 125 u. oben. In den meisten deutschen Verfassungen sind schon jetzt die Stiftungen gewöhnlich mit Corporationen verwechselt, sofern ihrer Erwähnung geschieht,, in den Gemeinderechten aufgeführt und den Gemeinden die Oberaufsicht über dieselben übertragen. Es scheint übrigens selbstverständlich, daß sie auch in diesem Falle unter die Oberaufsicht des Staats nach den von uns dargestellten Grundsätzen gehören.

Qx. B. J
6/22/13

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911